

*L'Attitude des divers Partis  
Politiques Anglais  
à l'égard du Problème  
du Chômage*

---

THESE POUR LE DOCTORAT

*présentée et soutenue le Jeudi 26 Novembre 1931, à 14 heures*

PAR

**M. PATAÀ**

---

JURY DE LA THESE

*Président* : M. PIROU, professeur

*Suffragants* : MM. OUALID, professeur  
LESCURE, professeur.

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES

—  
1931











Digitized by the Internet Archive  
in 2026



**L'ATTITUDE  
DES DIVERS PARTIS POLITIQUES ANGLAIS  
A L'ÉGARD DU PROBLÈME DU CHOMAGE**





*L'Attitude des divers Partis  
Politiques Anglais  
à l'égard du Problème  
du Chômage*

---

THESE POUR LE DOCTORAT

*présentée et soutenue le Jeudi 26 Novembre 1931, à 14 heures*

PAR

**M. PATAÀ**

---

JURY DE LA THESE

*Président : M. PIROU, professeur*

*Suffragants : MM. OUALID, professeur*

*LESCURE, professeur.*

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES

---

1931

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*



AVANT-PROPOS

---

CHOMAGE ET POLITIQUE ANGLAISE

---





## ENTRÉE EN MATIÈRE

Le chômage n'est pas un phénomène nouveau en Angleterre. Son apparition a suivi le développement industriel de ce pays. Mais si le chômage apparaissait, avant la guerre, comme le complément inévitable des périodes de crises, la situation redevenait rapidement normale avec la reprise des affaires. Il restait bien toujours quelques chômeurs, ce qui s'expliquait par l'abondance de la population ouvrière, mais leur nombre n'avait rien qui pouvait inquiéter les pouvoirs publics. Les Trade-Unions avaient d'abord créé des caisses de secours pour assister leurs membres sans emploi puis, imitant cette initiative et l'étendant à tous les ouvriers, l'Etat avait créé, en 1911, un système d'assurances qui devait permettre à l'ouvrier de traverser sans trop de peine les périodes de chômage, parfois très intenses, mais dont la durée ne pouvait pas mettre en difficulté le bon fonctionnement de l'assurance.

Mais les événements de la guerre ont ouvert pour l'Angleterre une période de crises et de transformations économiques qui semblent devoir bouleverser entièrement la structure politique et sociale de ce pays. Le chômage, qui, déjà avant 1914, y faisait des apparitions fréquentes et inquiétantes, y est devenu un mal permanent.

Ses répercussions dépassent actuellement de beaucoup le domaine purement économique. Du point de vue social et politique, sans parler de l'angoisse des chômeurs eux-mêmes, il contribue à entretenir dans le pays, et surtout chez les gouvernants, un état d'inquiétude qui, à certaines heures, surtout au seuil des hivers, devient presque de la nervosité. Il ne paraîtra donc pas étonnant que la politique se soit emparée d'un tel sujet.

Dans les fréquentes élections générales qui, depuis la guerre, ont tant bouleversé le cours de la politique anglaise, le nombre des sans-travail est la principale arme de combat. Les gouvernements sont condamnés parce qu'ils n'ont pas su réduire le nombre des chômeurs. L'opposition cherche à gagner des voix en proclamant qu'elle peut y arriver. L'électeur, persuadé que l'on peut guérir le mal avec un remède magique, se détourne avec indignation d'un parti ou d'un homme public qui n'a pas, dans son programme, une liste de propositions infaillibles. Aussi, chaque parti s'est-il efforcé de mettre sur pied de nombreux projets sur l'efficacité desquels il ne se fait d'ailleurs pas toujours d'illusion, mais qu'il est nécessaire de produire et de vanter en présence de l'électeur.

Chaque election semble la répétition de la précédente : excuses sans bonne foi, promesses exagérées et palliatifs ridicules, mais on constate souvent que les remèdes ont changé de parti : telle panacée vantée par l'un a été aussi adoptée par l'autre qui



l'avait décriée auparavant. L'essentiel est de plaire à l'électeur et d'obtenir sa voix.

Pour bien saisir cette attitude, d'ailleurs un peu flottante, que les partis ont prise à l'égard du chômage, voyons donc rapidement quelles peuvent en être les causes.

L'Angleterre est le pays que la grande production industrielle contemporaine a le plus profondément transformé ; si elle n'est plus, comme au <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, le premier pays industriel du monde, du moins est-elle, à l'heure actuelle, le plus industrialisé. S'abandonnant presque sans résistance depuis trois quarts de siècle à une évolution dangereuse dont la rapidité va s'accroissant, elle a sacrifié la terre à l'usine et l'indépendance économique d'un pays vivant sur lui-même aux profits du commerce international. L'Angleterre est essentiellement une immense usine, un entrepôt colossal de marchandises, un centre de finance mondiale et le port d'attache d'une flotte innombrable. C'est là un système d'économie nationale tout particulièrement sensible aux risques de dérèglements, aux guerres et aux crises.

Une des principales causes de l'accroissement du chômage a donc bien été la guerre de 1914. Elle a poussé l'Angleterre à développer d'une façon intense les industries travaillant pour la défense nationale et à négliger les autres. Il en est résulté, en 1920-21, une crise dans les industries de guerre : la métallurgie et la mécanique. Pendant les hostilités,

il a fallu, en outre, faire appel à une main-d'œuvre nouvelle pour remplacer les mobilisés. Cette main-d'œuvre, en 1918, est restée sur le marché du travail et, après la courte période de prospérité de 1919, l'industrie ne pouvant plus l'employer, elle a grossi d'autant, la masse des chômeurs.

Une des suites de la guerre fut aussi le trouble apporté dans la situation monétaire de la plupart des belligérants. La politique de déflation du Gouvernement et de la Banque d'Angleterre, le relèvement du taux de l'escompte et le retour à l'étalon d'or ont été désastreux pour le commerce et l'industrie et ont considérablement aggravé le chômage. Ses effets néfastes ont encore été accrus par la période d'inflation que traversaient alors la plupart des pays d'Europe.

Enfin, la guerre a amené dans le commerce mondial des transformations profondes. Pendant quatre ans, l'Angleterre, occupée dans la lutte, a perdu beaucoup de ses clients ; certains lui sont revenus, d'autres ont fabriqué eux-mêmes les produits qu'elle leur fournissait ou les ont achetés à des concurrents. La Russie, qui exportait, en Angleterre, la plus grande partie de son blé et lui achetait des produits manufacturés, semble, pour longtemps encore, s'être mise à l'écart du commerce mondial.

Mais si la guerre explique la crise de 1920-1921 et le chômage qu'elle a entraîné, il faut chercher ailleurs les raisons pour lesquelles l'industrie ne s'est pas relevée ensuite, et pourquoi le chômage a persisté.

On peut en distinguer surtout deux : l'accroissement de la population anglaise et le coût trop élevé de la production qui empêche l'exportation. La première cause tient pour une large part à l'arrêt du mouvement d'émigration d'avant-guerre, joint à l'excédent naturel des naissances sur les décès. La seconde cause a des raisons multiples. D'abord, le prix élevé de la main-d'œuvre, les salaires sont supérieurs au taux de 1914, alors que les heures de travail ont été réduites de 13 %. La main-d'œuvre anglaise est la plus chère d'Europe. A cela s'ajoute l'augmentation de la contribution aux charges sociales. De plus, les impôts sur les revenus de l'industrie sont tellement élevés qu'ils réduisent considérablement le bénéfice et empêchent les améliorations et le renouvellement du matériel.

Un matériel nouveau et des méthodes nouvelles seraient pourtant une nécessité pour l'industrie anglaise. Même dans les industries pour lesquelles elle jouissait autrefois d'un quasi-monopole, elle se voit devancée par ses rivaux. Le *Daily Mail* (1924) citait un exemple caractéristique à ce sujet. Un vapeur suédois, le *Kalix*, échoua à l'embouchure de la Tyne ; les maisons britanniques consultées pour les réparations firent un devis s'élevant à £ 3.350. Seule, la Smith Dock Co, descendit jusqu'à £ 2.600, son devis ne tenant compte que des prix nets de revient et aucun bénéfice n'étant prévu. L'affaire fut emportée par la maison hollandaise Wilton, qui entreprit les réparations pour £ 1.850, y compris le remorquage du navire de la mer du Nord à Rotterdam.



Voici donc la situation : un chômage tenant à des causes multiples et que même les périodes de prospérité ne peuvent faire disparaître.



Depuis la fin de la guerre, point de départ d'où l'on limitera cette étude, trois grands partis se sont efforcés de lutter contre cet état de chose ; ils se sont trouvés successivement au pouvoir, soit qu'ils l'aient exercé seuls ou en collaboration avec l'un des deux autres. Les élections de Décembre 1918 envoyèrent à la Chambre des Communes une majorité coalitionniste (unioniste et libérale) qui soutint le ministère de coalition de M. Lloyd George, celles de Novembre 1922 donnèrent la majorité au parti unioniste qui exerça seul le pouvoir en soutenant les ministères conservateur Bonar Law, puis Baldwin. En Décembre 1923, le corps électoral donna ses suffrages à une majorité travailliste et libérale qui soutint le premier ministère travailliste Mac Donald. En Octobre 1924, la majorité revint aux conservateurs avec un nouveau ministère Baldwin. Enfin, depuis les dernières élections de Mai 1929, le pouvoir est revenu à une majorité travailliste et libérale soutenant un second ministère Mac Donald.

Chaque parti s'est efforcé de faire prévaloir ses principes et il a tiré de ceux-ci l'orientation générale de sa politique du chômage.

Le parti unioniste ou conservateur représente la politique de résistance à la démagogie, au socialisme

et à la révolution ; il appuie cette défense sociale sur la tradition britannique et les classes les plus typiques du pays. Comme il a accepté, assimilé même, l'esprit des institutions britanniques telles qu'un siècle de politique libérale les a faites il est devenu également le défenseur d'une tradition, à proprement parler, libérale. La base électorale du conservatisme s'étend en effet au delà des classes conservatrices proprement dites : si elle comprend d'une part la noblesse terrienne et la plus grande partie de la classe rurale et de l'industrie, les rivalités sociales semblent attirer vers le conservatisme certaines couches d'électeurs qui votaient autrefois pour les libéraux, la classe moyenne et un grand nombre d'ouvriers. On ignore trop souvent qu'après les travaillistes, ce sont les conservateurs qui possèdent la plus importante clientèle d'ouvriers. L'homogénéité du parti conservateur n'est d'ailleurs pas parfaite : à droite, les *die hards* continuent une tradition qui remonte au plus pur torysme. A l'opposé, les modérés groupent tout ce qui, avec des idées libérales, se rattache à la défense du capitalisme.

Un autre parti, en principe tout au moins, se pose, lui aussi, en défenseur du capitalisme : c'est le parti libéral. Sa fraction la plus importante collabore, dans l'exercice du pouvoir, avec la majorité des conservateurs et quelques travaillistes sous le ministère de coalition de Lloyd George jusqu'en 1922. L'autre fraction, sous la direction de M. Asquith, resta dans l'opposition.

Après les élections de 1922, le parti conserva-

teur ayant pris le pouvoir et repoussé la coalition, le parti libéral se trouva rejeté tout entier dans l'opposition et scindé en deux groupes ennemis.

Jusqu'aux élections de 1923, les tentatives répétées de réconciliation faites par M. Lloyd George auprès du groupe Asquith avaient régulièrement échoué. Les libéraux de principe se rendant parfaitement compte que le véritable esprit du libéralisme ne subsistait plus guère chez les anciens partisans de la « coalition ». Le ralliement ne put se faire qu'aux élections de 1923 sur la question du libre échange et à partir de ce moment, le parti libéral reconstitué, accorda son soutien au ministère travailliste de M. Mac Donald. Il retourna dans l'opposition en 1923 lorsque le collège électoral eut envoyé à la Chambre des Communes une majorité conservatrice. En 1929, après la nouvelle victoire des travaillistes, il reprit la politique de soutien avec le second ministère Mac Donald.

Le parti libéral qui, avant le développement du parti travailliste, représentait les aspirations socialisantes et étatistes de la classe ouvrière et la tradition non interventionniste et bourgeoise de Cobden, a été déserté surtout depuis 1922 par des millions d'électeurs. Abandonné par les organisations ouvrières, il est condamné à n'être qu'un groupement de classe moyenne. Il n'est plus comme autrefois, le plus avancé des partis. Cependant, s'il a perdu son domaine, ses électeurs, sa force, il conserve ses chefs, habitués à gouverner, son état-major, ses organisations, ses cadres, ses journaux, quelque



chose, enfin, de son ancien prestige. Mais ce qui menace les libéraux c'est qu'étant parvenus à réaliser leur programme, l'esprit du libéralisme s'étend à leurs voisins : l'aile gauche de l'unionisme, ainsi que l'aile droite du « Labour party », a véritablement hérité de la mentalité gladstonienne. Demeure-t-il donc nécessaire qu'un parti se cantonne dans la défense de principes admis également par d'autres ? Enfin, les libéraux mécontentent la plupart des électeurs : les ouvriers les considèrent comme les défenseurs du capitalisme, la bourgeoisie les accuse de démagogie, aussi, dans les dernières élections, ont-ils perdu beaucoup de sièges au profit des conservateurs et plus encore au profit du Labour.

La formation du *Labour party* date de la fin du siècle dernier. Depuis 1874, il y avait à la Chambre des Communes des représentants ouvriers, mais ils agissaient et votaient généralement de concert avec les libéraux. En 1918, ayant achevé son évolution et réalisé son unité, le parti se sentait assez fort pour adopter un programme socialiste et pour ouvrir ses rangs aux recrues individuelles autres que les travailleurs manuels. C'est ainsi qu'il a conquis ses brillants succès électoraux de 1922 et 1923.

Le *Labour party* est une fédération d'organismes divers dont l'effectif trade-unioniste forme la très grosse majorité. Il n'est homogène ni par sa composition ni par ses tendances, il ne comprend d'ailleurs pas tous les aspects du mouvement ouvrier. Il s'oriente vers un réformisme conforme à la légalité plutôt que vers une révolution violente, aussi a-t-il

exclu sur sa gauche, un certain nombre d'extrémistes — en particulier les communistes, qui adhèrent à la troisième internationale et sont les admirateurs des soviets, tandis que le *Labour* adhère à la seconde internationale. Les communistes sont d'ailleurs peu nombreux en Angleterre et leur influence a été presque nulle dans la question du chômage ; aussi, aurons nous très peu à parler d'eux au cours de cette étude.



Quelle a donc été l'attitude de chacun des partis à l'égard du problème du chômage ? Nous pourrions passer en revue séparément le programme des conservateurs, puis celui des libéraux, puis celui des travaillistes. Mais ceci nous entraînerait à une série de redites et à une suite ininterrompue d'explications et de distinctions touffues. Il est bien évident que les partis ont exposé des programmes mais ces programmes n'ont souvent pas rallié l'ensemble de leurs membres et ils ont changé au cours des années. Tel remède, préconisé par l'un — qui l'a abandonné — a été trouvé excellent par un autre qui s'est décidé à l'adopter. En outre, bien rares sont les mesures qui sont l'apanage d'un seul parti, la plupart ont été soutenues à la fois par tous, bien qu'avec des modalités différentes et un enthousiasme variable. Assurément, certains projets ont un caractère particulier : telle la nationalisation des moyens de pro-

duction demandée par les travaillistes ; mais c'est peut-être le seul remède qui n'a trouvé d'appui que dans un groupe et encore peut-on faire une réserve au sujet des libéraux. S'ils ne sont pas partisans de généraliser cette solution, ils sont enclins, cependant, à y avoir recours dans certains cas.

Pour ces raisons, nous prendrons donc successivement les divers moyens de lutte contre le chômage en exposant l'attitude de chacun des partis à leur égard et seulement à la fin de cette étude, nous efforcerons-nous de dégager les grandes lignes de leur programme général sur ce point.





## **PREMIERE PARTIE**

---

### **Les Partis et le Problème de la Population Ouvrière**

---





Ce qui frappe tout d'abord lorsque l'on considère le problème du chômage, c'est la masse énorme de la population ouvrière britannique.

Le chiffre de la population britannique n'est certes pas déterminé par les ressources du sol mais par les possibilités qui s'ouvrent à l'industrie, au commerce, à la Banque et à la Marine. C'est par ce moyen que sur un territoire restreint l'Angleterre fait vivre une population particulièrement dense. Mais cette concentration d'outillage et d'hommes ne parvient à subsister que si le monde accepte d'absorber en quantités toujours croissantes les exportations britanniques et continue à utiliser ses services comme transporteur et comme courtier. On peut supposer aussi qu'il s'y refuse, et c'est alors l'impossibilité de maintenir la population britannique à un niveau qu'un siècle d'exceptionnelle prospérité lui avait permis d'atteindre. L'opinion ressent obscurément cette inquiétude qui s'impose avec une angoissante clarté.

On annonçait, il y a quelques années, une décroissance de la population britannique vers 1930, mais en dépit d'une légère diminution dans le nombre des naissances signalées par le « Register general » (le pourcentage est tombé à 16,3 0/00) la population du Royaume-Uni ne diminue pas. D'après les dernières statistiques données en 1928, le nombre

des naissances a été de 660.000 et celui des décès de 460.000, ce qui donne une augmentation de 200.000 individus.

Devant ce fait, la vieille théorie de Malthus semble retrouver en Angleterre de nombreux partisans. Toute une école de pensée recommande à peu près ouvertement la limitation volontaire des naissances et ni l'Eglise anglicane, ni les Sociétés non-conformistes n'ont adopté à cet égard une attitude hostile. Du point de vue qui nous intéresse, il faut bien remarquer qu'aucun gouvernement n'a osé adopter ouvertement cette attitude. Cependant, au cours d'un débat sur le chômage du 24 Juillet 1928, à la Chambre des Communes, le groupe travailliste, en la personne de M. Ramsay Mac Donald, présentant une motion de blâme contre la politique du ministère Baldwin, a constaté que la véritable solution du chômage devait être recherchée dans la limitation volontaire de naissances.

Pour réduire ou empêcher l'accroissement de cette masse de population ouvrière et particulièrement diminuer l'armée des sans-travail, plusieurs moyens se présentent : l'émigration, le tranfert et le placement des chômeurs, le retour ou le maintien des travailleurs à la terre, l'interdiction de l'entrée en Angleterre des travailleurs étrangers.

## CHAPITRE PREMIER

### L'EMIGRATION

Les opinions politiques différeront à ce sujet selon qu'il s'agira de l'émigration des travailleurs britanniques vers d'autres parties de l'Empire, ou vers des pays étrangers.

L'émigration, de quelque nature qu'elle soit, est devenue, depuis déjà de longues années, une nécessité pour soulager la Grande-Bretagne de son excès de population. Le point de départ de l'émigration a coïncidé avec le développement des colonies anglaises et le Gouvernement a commencé à l'organiser dès la fin des guerres napoléoniennes.

Jusqu'en 1914, elle a fonctionné comme un régulateur de la population. Mais dès le retour de la paix, surtout en raison des avantages sociaux accordés aux ouvriers de la Métropole, le nombre des émigrants est tombé brusquement. L'aggravation du chômage rendant ce moyen plus que jamais nécessaire, le parti conservateur, ainsi que le parti libéral, se sont déclarés partisans résolus d'une politique d'émigration et tout particulièrement d'une émigration vers les pays de l'Empire. Le ministère de coalition de M. Lloyd George examina et étudia la question dans son ensemble au cours de l'automne 1920

et parvint à la conclusion que l'une des méthodes les plus fructueuses pour lutter contre le chômage serait de hâter le développement des ressources de l'Empire en y établissant des émigrants. Dans ce but, il invita les Gouvernements des Dominions à une conférence qui fut ouverte par Lord Milner.

En inaugurant cette Conférence en Janvier 1921, Lord Milner insista sur deux points fondamentaux : 1° que l'établissement au delà des mers, *oversea settlement*, est en fait un problème de distribution de la population blanche de l'Empire de la manière la plus apte à assurer son développement, sa stabilité, et sa force.

2° que l'établissement au delà des mers ne doit pas être considéré comme un moyen de remédier au chômage anormal, mais qu'il peut, s'il est sagement dirigé et surveillé, être d'un grand secours pour réduire au minimum les risques futurs de chômage en stimulant la production dans les pays d'outre-mer et en procurant ainsi des denrées alimentaires nécessaires aux habitants de la Grande-Bretagne, des matières premières pour leur industrie et des marchés pour leurs produits manufacturés. La Conférence de Janvier 1921 élaborà un programme de collaboration entre la Mère Patrie et les Gouvernements des Dominions pour la mise en œuvre d'une politique de concessions de terres et d'émigration dirigée par l'Empire. Au cours de l'été 1921, se réunit une Conférence des Premiers Ministres de l'Empire, qui approuva la politique proposée et vota une résolution exprimant l'espoir que le Gouvernement du Royau-



me-Uni se ferait attribuer les pouvoirs d'exécution nécessaires pour la mise en œuvre de la part du programme qui lui incombait « de préférence sous la forme d'une loi qui établirait nettement le caractère permanent de la politique de collaboration adoptée ». Ceci démontre que les Premiers Ministres de l'Empire n'envisageaient pas seulement une tentative occasionnelle pour atténuer le chômage : leur but était d'établir une politique qui puisse être graduellement développée pour le bénéfice mutuel des Dominions et de la Grande-Bretagne.

Le ministère Lloyd George donna suite à cette résolution en faisant voter l'*Empire Settlement Act* de 1932. Cette loi donne au Gouvernement le pouvoir de collaborer avec d'autres Gouvernements ou Autorités compétentes de l'Empire pour l'application de systèmes d'assistance aux habitants du Royaume-Uni désireux et susceptibles de s'établir dans n'importe quelle partie de l'Empire. Ces programmes peuvent comporter soit la gratuité du voyage, soit l'octroi de subventions de premier établissement, soit l'instruction et toute autre aide à l'émigrant. La loi est prévue pour une durée de quinze ans. Le Gouvernement ne peut contribuer à plus de la moitié des dépenses pour tous les systèmes envisagés par la loi.

Le but recherché est donc d'établir une collaboration avec les autorités d'outre-mer. Si celles-ci ne sont pas disposées à aider la Métropole, le Gouvernement n'a pas, d'après la loi, le droit d'engager

aucune dépense à ce sujet. Ceci laisse en outre une grande liberté au Gouvernement lui-même.

Voilà donc l'essence même de la politique conservatrice et libérale : pousser le plus possible à l'émigration, que ces deux partis considèrent à la fois comme un remède au chômage et un moyen de développement de l'Empire. Les Gouvernements conservateurs qui ont succédé au ministère de coalition Lloyd George, ont fait tous leurs efforts pour augmenter l'émigration vers les Dominions et les Colonies britanniques. Dans le cadre de l'*Empire Settlement Act*, de nombreux membres du parti conservateur se sont efforcés de présenter des projets destinés à intensifier ce mouvement. Pour n'en citer qu'un, car tous ont des points communs, prenons celui adressé au *Times*, en Mars 1929, par cinq députés conservateurs. Ils constatent que l'on n'a pas dépensé les 18 millions de livres prévus pour faciliter le peuplement de l'Empire et que 4 millions seulement ont été utilisés. Ils trouvent le rendement des diverses formes prévues par la loi trop faible en rapport de l'augmentation croissante du chômage. Les auteurs du rapport estiment donc qu'il faut aborder le problème dans un esprit différent et sur une plus grande échelle. Ils pensent d'abord au Canada. Sans doute les difficultés sont nombreuses mais les choses seraient différentes si la Grande-Bretagne acquérait un large domaine au Canada, comme certains particuliers qui ont acheté des terrains. On pourrait former une sorte de Société du genre des

Compagnies qui existaient il y a trois cents ans et qui ont contribué de façon si active à la formation de l'Empire. Le projet revient en somme aux vieilles méthodes de colonisation. La solution préconisée est celle que Rome et la Grèce employaient pour fonder leurs colonies. Cette solution aurait plusieurs avantages : il y aurait immédiatement du travail pour les ouvriers non qualifiés par suite de la construction nécessaire des routes et des voies ferrées. Pendant ce temps, l'éducation des colons agricoles se poursuivrait : les mineurs sont des hommes particulièrement adaptables à d'autres conditions de vie. On peut dire aussi que le plan envisagé a un caractère d'aventure destiné à plaire à l'émigration populaire. A l'heure actuelle, l'homme qui s'expatrie a le sentiment d'une vaste entreprise commune.

Mais le journal conservateur, tout en approuvant le principe de ce projet, conclut à la non viabilité du plan proposé. Le principal obstacle à l'émigration, c'est que les Dominions s'y refusent. Les immigrants européens font chez eux, concurrence à leur main-d'œuvre, déjà suffisante. Ce qu'ils désirent, ce sont des travailleurs agricoles, mais malgré les efforts qui ont été faits, il semble bien difficile de transformer les ouvriers en agriculteurs et l'Angleterre se plaint déjà d'une mesure qui lui enlève chaque année quelques milliers de paysans écossais, c'est-à-dire des éléments dont précisément elle ne veut pas se séparer. Le parti libéral n'a donc pas grand espoir de voir ses désirs se réaliser lorsque dans son *Report of the Liberal Industrial Inquiry*

de 1928 (1), il demande aux Dominions « plus prospères » que la Mère Patrie, d'assumer une part plus grande des frais d'émigration.

Nous avons vu ainsi les opinions libérales et conservatrices, particulièrement favorables à l'émigration vers les territoires de l'Empire britannique. Examinons donc maintenant l'attitude du *Labour Party* à ce sujet. Elle peut s'exprimer ainsi : les travaillistes et surtout les extrémistes de ce parti réprouvent l'émigration. Le *Labour Party* n'a cessé de dénoncer la politique d'émigration assistée, comme une invention des conservateurs et du capitalisme pour se débarrasser des chômeurs par crainte d'avoir à leur payer des allocations. Peut-être faudrait-il y voir aussi une raison un peu moins désintéressée : certains députés dont la place aux Communes n'est pas très assurée, craignent-ils de voir disparaître par ce moyen un nombre important d'électeurs qui leur étaient fidèlement acquis et qui, tant que le *Labour* fut dans l'opposition, entretenaient un mécontentement qui leur était favorable ? Peut-être enfin les travaillistes veulent-ils, en mettant un frein à la politique d'émigration, empêcher toute velléité de réduction des avantages sociaux qui, au dire du parti conservateur, sont de nature à détourner le peuple de l'émigration en lui assurant un bien-être excessif dans la métropole.

Une Commission avait en effet été nommée le 1<sup>er</sup> Novembre 1925 par le Secrétaire d'Etat pour les

(1) Page 372.



Affaires des Dominions : elle se proposait de rechercher dans quelle mesure les lois relatives à l'assurance, vieillesse, maladie et chômage, avaient pour effet de décourager l'émigration britannique dans les possessions d'outre-mer et d'examiner si la nouvelle loi sur les pensions des veuves, des orphelins et des vieillards ne contribuerait pas à accentuer cette tendance.

Il ne faudrait cependant pas conclure que l'exclusive du Labour Party contre l'émigration soit absolue : nombreux sont les députés travaillistes qui ont soutenu des projets destinés à la favoriser et se sont montrés ses partisans.

M. Thomas a personnellement exprimé en ces termes sa sympathie pour le peuplement de l'Empire :

« Le progrès et l'entreprise coloniales — a-t-il dit — offrent d'attrayantes perspectives aux yeux des travaillistes. Ils nous apportent la vision de communautés nouvelles s'épanouissant dans l'immensité encore peu connue du monde, d'une vie nouvelle animant les espaces autrefois solitaires, de sources de richesses mises à jour dans des étendues jusque-là non découvertes et d'un avenir plus lumineux s'offrant aux hommes affamés de travail, aux femmes et aux enfants aspirant à plus de confort et de sympathie humaine ».

Mais, s'il souhaite le peuplement de l'Empire, il ne semble pas le considérer comme un moyen de lutte contre le chômage. Les deux ministères Mac Donald, celui de 1924 et celui de 1929, devant les

difficultés du moment, ont eu recours à ce moyen. Cependant, ils en ont toujours usé avec une réserve qui a paru excessive à leurs adversaires et nombreuses sont les attaques qu'ils ont subies à ce sujet au cours d'un grand débat sur le chômage, le 22 mai 1924, à la Chambre des Communes. M. Penny (conservateur) reproche au ministère Mac Donald d'avoir « renversé le grand projet de l'émigration dans l'Empire » et le Major Kindersley (conservateur également), critique la politique du Cabinet et conclut en disant que l'un des principaux moyens de lutte contre le chômage serait un retour à une politique d'émigration à travers l'Empire — même si la dépense doit être élevée.

Depuis les élections de 1929, sous l'influence du soutien libéral, la politique de l'émigration du *Labour Party* semble avoir évolué vers une tendance croissante à employer ce moyen. L'opinion anglaise même celle des milieux ouvriers, n'a pas d'hostilité contre lui et l'émigration à l'intérieur de l'Empire semble aujourd'hui rallier tous les partis.

Il nous reste à parler maintenant de l'émigration vers les pays étrangers. Elle ne semble pas jouir de la même faveur. Le « standart of life » de l'ouvrier anglais la rend d'ailleurs très difficile. En aucun point du globe, si ce n'est aux Etats-Unis, l'ouvrier anglais ne peut espérer des salaires et des avantages égaux à ceux dont il jouit dans son pays. Le Gouvernement conservateur avait cependant essayé d'envoyer sur le Continent et particulièrement en France, une partie du trop plein de la main-d'œuvre

anglaise. Le Bulletin mensuel de la Chambre de Commerce britannique de Paris faisait connaître les conditions d'un accord établi entre le ministère du Travail britannique et le ministère du Travail français vers la fin de 1923. Cet accord avait pour but de trouver de l'ouvrage en France aux travailleurs britanniques sans emploi. Les patrons français désireux d'embaucher des ouvriers britanniques devaient s'adresser aux services de la main d'œuvre étrangère relevant de notre ministère du Travail. Les demandes devaient être formulées sur des feuilles d'un modèle spécial fournissant les indications détaillées quant aux salaires, aux conditions d'emploi, à la nature du travail aux moyens de logement.

Le résultat fut assez minime, 120 ouvriers anglais entrèrent au service de l'industrie française, presque tous dans l'industrie de l'automobile. On peut croire, cependant, qu'ils y donnèrent satisfaction puisque les maisons françaises demandèrent à prendre leurs compatriotes en plus grand nombre. Le même mouvement se dessina en Belgique : à Anvers, une maison de construction d'automobiles demanda 50 spécialistes anglais.

Cette initiative aurait donc pu donner quelques résultats mais elle ne tarda pas à se heurter à une vive résistance. A la Chambre des Communes, au cours d'une séance, le député travailliste M. R. Young, représentant l'opinion de son parti, invitait le Ministre du Travail à faire disparaître l'annonce affichée par son ordre dans les Offices de placement et demandant des ouvriers mécaniciens qualifiés pour travailler au

service des maisons françaises. M. Young évaluait le montant des salaires qu'on leur offrait en monnaie anglaise et s'indignait de leur faible taux. Enfin, les conservateurs eux-mêmes n'étaient pas tous d'accord pour favoriser ce transfert à l'étranger du trop plein de la main d'œuvre. Un député unioniste, partisan de la politique de protection douanière, exprima sa crainte de voir la main-d'œuvre britannique passer sur le Continent et travailler au profit des concurrents européens qui vendent leurs produits sur le marché britannique.

On voit donc que les Anglais n'accueillent pas sans réserve cette façon de lutter contre le chômage. Les conservateurs ont peur d'alimenter contre eux-mêmes la concurrence continentale. Quant aux travaillistes, leurs critiques semblent une véritable superstition du « Standart of living » qui fait qu'un homme aimerait mieux mourir de faim ou vivre d'aumône que de se résigner à travailler au-dessous du prix nécessaire pour lui assurer tout son confort : et encore ce confort doit-il se mesurer à la manière anglaise et en valeur anglaise même si l'ouvrier anglais vit à l'étranger dans un pays où les conditions d'existence et la valeur de l'argent sont toutes différentes.

Ainsi, bien que pour des raisons distinctes, conservateurs et travaillistes n'ont rien fait pour favoriser l'émigration vers les pays étrangers. Quant aux libéraux leur politique, à ce sujet, s'est modelée sur celle du Labour Party.



## CHAPITRE II

### LE TRANSFERT DES CHOMEURS

#### A L'INTERIEUR DU PAYS

Nous avons vu dans le chapitre précédent quelle a été l'attitude des partis à l'égard d'un moyen de lutte contre le chômage, qui oblige la Métropole à se séparer d'un certain nombre de ses nationaux.

Nous allons voir quelle a été cette attitude à l'égard d'un autre procédé qui lui ressemble, mais qui, tout en procurant un emploi aux chômeurs, permettra à la Métropole de les conserver à l'intérieur de ses frontières.

Pour décongestionner les zones de chômage, une Commission, l'*Industrial Transference Board*, a été constituée à la fin de 1927, dans le but de chercher du travail aux chômeurs des zones particulièrement éprouvées et d'assister leur migration dans les régions plus prospères.

Le Ministère conservateur de M. Baldwin a été le premier à faire un effort pour favoriser ce transfert.

La Commission se composait de trois membres : un haut Fonctionnaire, Sir Warren Fischer, Secrétaire général du ministère des Finances ; un grand

patron, Sir John Cadman, président de l'Anglo-Per-sian Oil et Administrateur du Canal de Suez ; un ancien militant socialiste et haut Fonctionnaire du Ministère du Travail, Sir David Shakleton.

Le nouveau « Board » devait rester en liaison avec les patrons et les directeurs des bureaux de placement. Dans les zones de nature à absorber un certain nombre de chômeurs, on a prévu la création de Comités délégués par l'industrie locale pour faciliter l'œuvre de la Commission. Celle-ci a pour tâche de lutter, non contre le chômage intermittent et transitoire, mais de réduire peu à peu les « mares stagnantes » du chômage comme a coutume de les appeler la Presse britannique.

Cette Commission, en 1928, publia un rapport dont s'inspira la politique conservatrice et qu'indique d'ailleurs une publication de la *National Union of Conservative and Unionist Association*, intitulée « Ce que les Conservateurs ont fait pour les ouvriers britanniques ». Ce rapport arrivait à la conclusion que les difficultés créées par l'excédent de main-d'œuvre n'étaient pas insolubles, qu'il existait en effet, dans certaines régions, des industries qui sont en pleine prospérité. Le remède consistait donc à transférer de certaines régions dans d'autres, la main-d'œuvre actuellement inutilisée. La Commission était d'avis, que l'on devait, pour arriver à ce résultat, assister ce transfert.

Le ministère Baldwin proposa donc, au cours d'une séance aux Communes de Juillet 1928, de consentir des avances pour faciliter le déplacement des

ouvriers. Ces avances correspondaient aux frais de déménagement et d'indemnités aux familles. Le ministère conservateur ne s'en tint pas là, agissant d'après les directives de l'*Industrial Transference Board*, il adressa à 150.000 employeurs britanniques la lettre suivante : « Vous avez dû prendre connaissance, dans la Presse, du rapport de l'*Industrial Transference Board*, au sujet du chômage aigu qui sévit dans certaines zones, et des mesures proposées pour donner aux chômeurs un travail différent dans ces régions nouvelles. Le rapport montre que, si le Gouvernement peut aider, dans une certaine mesure en assurant, comme il le fait, des facilités de déplacement et de rééducation, à la solution du problème, celle-ci ne peut être apportée que par les employeurs offrant du travail au plus grand nombre possible de chômeurs provenant de ces zones, même si dans certains cas l'employeur ne peut embaucher qu'un ou deux chômeurs.

« Au nom du Gouvernement, j'ai, depuis, adressé à la Chambre des Communes, un appel aux patrons britanniques dans ce sens. Je viens maintenant vous demander l'aide effective de votre firme. Je suis sûr qu'il est inutile de souligner l'importance locale et nationale des efforts faits pour réaliser le transfert des chômeurs. D'autre part, l'expérience faite par un certain nombre de patrons (dont quelques-uns sont tenus de demander à leurs ouvriers, un rendement maximum) qui ont embauché des chômeurs de ces zones, montre que ceux-ci sont des travailleurs capables et pleins de bonne volonté.

« Si, comme je l'espère, je puis compter sur votre sympathie et votre aide effective, je serais heureux de vous envoyer un Représentant du Ministère du Travail pour venir discuter la question avec vous, si vous voulez bien signer et me renvoyer la notice ci-jointe. »

La lettre de M. Baldwin fut publiée par les journaux britanniques, en même temps qu'un communiqué du ministère du Travail, déclarant que « les difficultés qu'éprouvent les chômeurs qui viennent chercher du travail de leur propre initiative dans d'autres régions peuvent être évitées si le transfert est effectué par l'intermédiaire des bureaux de placement officiels. Les patrons sont donc priés de faire connaître au Bureau de placement le plus proche, les places dont ils pourraient disposer. En cas de nécessité, les bureaux de placement avanceront les frais de déplacement du chômeur, de sa famille et de ses effets mobiliers ; des avances pour subvenir aux besoins des familles, en attendant qu'elles soient transférées, pourront être également accordées ».

A la demande du ministère Baldwin, le Parlement britannique, en décembre 1928, vota une subvention de £ 100.000, en vue d'aider les chômeurs à quitter les « zones noires », afin de chercher du travail dans les régions où l'activité industrielle était plus prospère.

A la suite de ce vote, 10.000 mineurs célibataires furent évacués dans le Sud. Mais le problème était plus délicat lorsqu'il s'agissait des hommes mariés. Il fallait trouver non seulement du travail pour



le chômeur, mais un logement pour sa famille, et en outre on devait payer les frais du déménagement. Le ministère du Travail décida donc que le travailleur pourrait obtenir du Bureau officiel, une subvention de £ 6 pour lui et sa femme, avec une livre de supplément par personne à sa charge, jusqu'au maximum de £ 12. Si le migrant est accompagné par sa famille, la somme totale est payée dès que le chômeur a commencé son travail et que la famille a déménagé. Si la famille, au contraire, reste provisoirement sur place, l'allocation est payable à raison de 12 shillings par semaine pendant une période limitée qui ne doit pas dépasser 12 semaines. Si la famille a déménagé à l'expiration des 12 semaines, le travailleur reçoit le solde de l'allocation.

D'autre part, le coût du déménagement de la famille et des effets est soldé par le Ministre du Travail et sera payé directement, soit à la Compagnie des chemins de fer, soit à l'entreprise de déménagement. Ces allocations seront payables, que le nouveau travail ait été trouvé par l'intermédiaire des bureaux de placement officiels ou par tout autre moyen ; mais le nouvel emploi devra être approuvé par les bureaux de placement officiels, afin d'éviter les abus. Enfin, les nouveaux émigrants seront aidés pour trouver un logement dans le nouveau district par le Conseil National de service social.

Enfin, le ministère conservateur (*Times* du 17 Janvier) publia des conseils en vue de l'« adoption » des misérables villages miniers par des communautés prospères, organisations locales, ecclésiastiques

ou d'aide privée. Il demandait à ces organismes de faire en sorte qu'un employeur de leur localité offre du travail à un mineur des zones noires et que des volontaires s'emploient en même temps à trouver un logement pour la famille du migrant. Le Ministère du Travail fera le reste par l'intermédiaire des bureaux de placement officiels. Le Ministre du Travail devait s'efforcer de choisir des familles dont les membres seraient des citoyens convenant à une communauté nouvelle. Si l'organisme d'adoption promet en même temps d'accueillir personnellement et d'assurer un contact avec les nouveaux arrivants on pourrait aplanir les obstacles les plus difficiles au déracinement des chômeurs des charbonnages.

Voici donc ce que le gouvernement conservateur a organisé. Or, a-t-il rencontré une résistance chez les autres partis ? Il faut dire de suite que non. Le parti libéral et le *Labour* sont également partisans de cette mesure ; on peut seulement signaler quelques différences dans les modes d'application. Dans la publication faite par le parti libéral avant les élections de 1929. « *We can conquer unemployment.* » M. Lloyd George préconise le transfert comme un remède important. En outre, le *Report of the liberal industrial Inquiry* (1) de 1928, constatant que certaines industries ne peuvent retrouver leur ancienne activité, « il en résulte qu'un nombre considérable de travailleurs doivent être transférés des lieux et des

(1) Page 44.

occupations où ils ont été élevés vers des endroits et des occupations susceptibles de fournir de nouvelles catégories de produits pour l'exportation ou pour le marché intérieur. C'est ce qui se produit déjà pour une bonne part sous la pression des forces économiques naturelles. Mais les obstacles qui empêchent ce développement rapide sont considérables. Le manque de logement, les restrictions des trade Unions, l'assurance-chômage, les diverses natures des nouveaux débouchés et l'impossibilité même des industries prospères de se développer assez vite pour attirer l'excédent de travail des industries sur leur déclin, font du transfert un procédé difficile ».

Dans un autre passage, le *Report of the liberal Industrial Inquiry* réclame pour faciliter le transfert, une rééducation préalable des sans-travail et leur direction vers des travaux différents de ceux qu'ils exerçaient précédemment. Enfin, nous trouvons qu'un article du Manchester Guardian du début de 1929 critique comme dangereuse la politique de migration suivie par M. Baldwin. « Le moment approche, déclare-t-il, où il faudra se rendre compte dans quelle mesure la migration des mineurs peut être effectuée dans leurs nouveaux districts. Nous préférierions voir le gouvernement se consacrer à une politique de rééducation professionnelle des mineurs déplacés plutôt que de se restreindre à une politique de migration pure et simple ».

On voit donc que le parti libéral tout en étant favorable au transfert en constate les difficultés et ne l'accepte pas sans réserves. Les opinions du La-

bour Party sont à peu près semblables. Tant qu'il a été dans l'opposition il s'est montré peu favorable au transfert lui préférant tous les moyens permettant aux ouvriers du travail sur place plutôt que de les voir par suite de leur déplacement concurrencer les ouvriers du lieu où ils se trouvaient transférés.

Mais lorsque le ministère Macdonald s'est trouvé au pouvoir après les élections de Mai 1929 il a suivi à peu près la politique de son prédécesseur comme le montre le « Rapport du ministère du Travail pour l'année 1929 présenté au Parlement en mai 1930 » et qui indique la politique du nouveau cabinet sur cette question. « Le redressement de l'industrie houillère dit-il et l'effet général du plan de transfert correspondent à la réduction du chômage dans le Nord Est et le pays de Galles. Dans la plupart des pays miniers éprouvés cependant il reste un important excédent de sans travail qui n'ont aucun espoir d'être utilisés dans leur propre occupation. Il était toutefois nécessaire, si l'on pouvait leur trouver du travail, de continuer la politique de transfert vers les districts où le chômage était relativement bas et l'industrie prospère ».

Seulement, cette politique fut maintenue en principe par le nouveau gouvernement et pendant cette année, quelques 32.000 ouvriers furent transférés des districts considérés comme des pays miniers éprouvés. Bien que dans ses parties essentielles la politique reste semblable à celle adoptée en 1928, c'est-à-dire consiste dans le transfert des chômeurs



avec quelque espoir d'emploi des districts miniers éprouvés vers des endroits où la demande d'emploi est assez satisfaisante l'expérience acquise dans l'étude du plan pendant les derniers mois de 1928 et les premiers mois de 1929 a montré cependant le besoin de modifications sur certains points.

« Les possibilités de transfert sont limitées en pratique par un nombre de facteurs dont les deux plus importants sont la possibilité de déplacement et celle d'emploi sous d'autres conditions de l'excédent des chômeurs dans les régions minières éprouvées. Considérant cette possibilité de déplacement, le fait que la très grande partie de cet excédent consiste en hommes mariés a eu un effet restrictif sur le transfert. Le projet de plan de transfert des familles, mentionné dans le dernier rapport, accordant des subventions pour les dépenses de transport des parents des travailleurs et de leurs biens, a facilité la situation et quelque 2.850 familles virent ainsi leur déplacement assisté pendant l'année. La très grande difficulté de logement pour un homme ayant une très nombreuse famille dans les districts où l'industrie s'est développée le plus rapidement a cependant empêché le transfert d'une partie des réserves d'hommes mariés provenant des régions éprouvées. Il en résulte nécessairement que à part le transfert des jeunes gens indiqués ailleurs la grande majorité des transferts effectués a consisté en célibataires ou en hommes n'ayant personne à leur charge. Un grand nombre d'entre eux a été transféré dans la première partie de 1929 et beaucoup d'autres ont quitté les

zones éprouvées par leurs propres moyens. Quand cet exode et les emplois qui se sont trouvés sur place avec le redressement de l'industrie houillère sont mis en ligne de compte il est clair que l'excédent des célibataires aptes au transfert des zones minières éprouvées pendant l'année 1929 était à la fois moindre et de qualité différente qu'au début où le plan de transfert commença à produire son effet.

« Ceci nous conduit à la seconde considération que le transfert réel est limité par l'aptitude de l'excédent des chômeurs à fournir un travail utile ailleurs. On avait cru au début du plan de transfert qu'en demandant aux employeurs des parties les plus prospères du pays d'employer des hommes venant des zones éprouvées « L'employment Exchange » serait en mesure de fournir un type d'ouvrier qui serait aussi habile que ceux de l'endroit. Il devint évident que dans la première partie de 1929 surtout, à cause de la difficulté croissante que les hommes transférés eurent à conserver leur emploi il y avait un changement dans la qualité des hommes se présentant au transfert. En réalité cela provenait probablement du fait que ce qui restait d'excédent d'hommes aptes au transfert avait chômé pendant un temps plus long que ceux qui avaient primitivement bénéficié du plan. Il faut faire un pas de plus pour remédier à cette situation. La méthode évidente de traitement pour les chômeurs qui sont restés sans emploi pendant un temps si long qu'ils ont perdu à la fois la capacité et l'habitude d'un travail leur permettant d'assurer leur existence, serait de leur fournir une

occasion de retrouver les qualités physiques et autres nécessaires pour obtenir un emploi continu. On est arrivé à ce résultat principalement par l'ouverture de centres d'Instruction pour le Transfert dans diverses parties du pays dans lesquels les hommes venant des régions éprouvées peuvent entreprendre un entraînement régulier afin d'être employés soit à des travaux de secours par transfert soit dans l'industrie courante ».

Voici donc la politique de transfert suivie par le Ministère Travailiste. On voit que les directives de chaque parti sont très voisines. Travailistes et libéraux insistent surtout sur ce fait que le transfert doit être la plupart du temps précédé d'une rééducation. Les conservateurs ne s'y sont d'ailleurs pas toujours montrés hostiles.

Ceci nous amène maintenant à voir ce que les partis ont fait au sujet de la rééducation des chômeurs.





### CHAPITRE III

## LA REEDUCATION ET LE PLACEMENT

### DES CHOMEURS

La rééducation ne s'accompagnera pas forcément du transfert ou de l'émigration ; le but poursuivi sera même souvent au contraire d'essayer d'employer l'ouvrier sur place, en lui procurant tous les moyens d'acquérir soit les qualités professionnelles lui permettant de changer la nature de son travail, soit s'il n'a pas encore travaillé, l'habileté professionnelle requise par un emploi. Ceci nous amène à donner un aperçu de l'effort fait par les partis politiques pour donner à l'ouvrier cette possibilité d'exercer un métier. L'acquisition de l'habileté indispensable à l'exercice d'un emploi va nécessiter pour le chômeur un séjour plus ou moins prolongé dans un centre d'entraînement ou de rééducation. Ceci va entraîner pour l'Etat une dépense très élevée, dépense que le travail fourni par l'ouvrier pendant son passage dans le centre d'éducation, n'atténuera que dans une très faible proportion. C'est pourquoi le parti conservateur, toujours très soucieux des de-

Les publics estime que ce moyen de lutte contre le chômage devra être employé avec beaucoup de modération.

Ce fut le ministère de coalition Lyod George qui établit après l'armistice en 1918 les premiers centres de rééducation, que les jeunes gens recevant une indemnité de chômage avaient l'obligation de fréquenter. Le gouvernement accorda 100 pour cent de subvention et 200 centres furent créés principalement dans les districts de fabrication de munitions. Dix huit mois plus tard la subvention fut réduite à 50 % si bien qu'en 1920 il ne restait plus que quatre centres. Après cette date des municipalités ayant demandé l'autorisation d'organiser des centres d'éducation sur la base d'une subvention de 50 % cette autorisation leur fut refusée en vertu du principe d'économie.

Après les élections de 1922 le ministère conservateur, peut-être plus sous la pression de l'opinion et celle du Parlement que par inclination réelle, se décida à rétablir des centres de rééducation pour la jeunesse en augmentant leur subvention. Leur extension fut encore favorisée par la majorité conservatrice en 1925 et en 1928.

Nous trouvons un exposé rapide de la politique conservatrice sur la question, dans le discours de M. Stanley Baldwin en vue des élections de 1929. Le parti conservateur a établi, dit-il, des centres d'entraînement qui ont déjà rendu des centaines d'hommes et de femmes capables de s'adapter à un nouvel emploi. Le système des centres pour jeunes chômeurs a

été largement développé et plus de 250.000 garçons et filles sont passés par ces centres. Le résultat de cette mesure et de plusieurs autres a été de surmonter largement les difficultés du problème du chômage parmi les jeunes travailleurs des deux sexes excepté dans les pays miniers très éprouvés. Par suite des dispositions prises lors de notre passage au pouvoir, chaque jeune travailleur de ce pays peut effectivement se rendre maintenant à un centre de chômage dès qu'il est sans travail et y être entraîné pour un emploi choisi ailleurs avec beaucoup d'attention. Nous étendrons résolument notre système d'entraînement autant que l'utilité s'en fera sentir et nous continuerons à dépenser l'argent en tenant bien compte des besoins de l'industrie pour laquelle le maintien du crédit public est si nécessaire.

« Voilà donc ce qu'a fait le parti conservateur, un effort pour la rééducation mais un effort modéré par le souci de l'économie. Les autres partis formant alors l'opposition et moins avares des deniers publics dont ils n'avaient pas la charge, se sont empressés de faire remarquer que la politique conservatrice manquait à ce sujet d'un peu de zèle. Voici les critiques qu'un député libéral M. Harris adressait à M. Baldwin au cours d'un débat à la Chambre des Communes le 19 décembre 1927. » ...Ce que je proposerais au Ministère, dit-il, c'est qu'au lieu de rester passif, il utilise le mécanisme de l'*Employment Exchanges* pour découvrir à quel métier ces hommes ont été employés dans le passé et une fois fixé sur ce sujet il pourrait étendre son enquête et découvrir

s'il n'y a aucun espoir de les replacer rapidement dans leur propre industrie ou dans quelque autre industrie nouvelle. D'après mon enquête un grand nombre de ces hommes sont employés dans des industries qui ne reviendront jamais plus à leur ancien développement. Les conditions ont changé et les méthodes sont si transformées qu'il n'y a plus aucun espoir de les replacer dans leur ancienne occupation ».

« Prenons le cas du transport sur les docks de Londres ; avant la guerre il était entièrement effectué par des véhicules à chevaux. Maintenant l'automobile a pris leur place et les hommes de 40, 50 et 60 ans n'ont plus aucun espoir de retrouver un emploi rémunérateur dans ce métier. Ne serait-il pas sage de la part du gouvernement, au lieu de rester inactif et d'attendre que les conditions changent d'elles mêmes, de faire un effort pour trouver un nouvel emploi à ces hommes ? On a proposé de les verser dans l'agriculture mais je doute que ce soit là une chose réalisable. Il est difficile d'obtenir que des hommes qui ont vécu à la ville travaillent à la terre. L'agriculture n'est pas un métier aussi facile à apprendre que certains peuvent le croire et je suis sûr que pour les hommes âgés ce n'est en aucune façon possible. C'est pourquoi je pense que nous devrions voir s'ils peuvent être entraînés pour quelque autre industrie. Beaucoup de ces charretiers, s'ils avaient la facilité de suivre un entraînement intensif dans la mécanique automobile, pourraient devenir des conduc-



teurs d'autos. Il faudrait dépenser beaucoup d'argent mais je pense que le gouvernement ferait bien d'établir des centres d'entraînement où ces hommes pourraient acquérir une éducation sérieuse dans la mécanique automobile et devenir conducteurs d'autos afin que, au moment où les affaires reprendraient dans les docks, ils aient un métier utile économiquement pour eux-mêmes et pour le pays. C'est peut-être difficile pour les hommes âgés mais le problème n'est plus le même s'il s'agit d'hommes jeunes.

« Une des tragédies de « l'East end » de Londres c'est que des centaines de jeunes gens n'ont aucun emploi régulier depuis 1918. Ils n'ont jamais appris un métier et leurs occupations ont été temporaires. Ce que je proposerais au ministère c'est que le gouvernement organisât de véritables centres d'entraînement pour les jeunes gens entre 18 et 24 ans. Il considérerait comme condition obligatoire pour leur permettre de recevoir l'indemnité d'assurance chômage, leur fréquentation régulière pendant trois ou quatre mois dans un centre d'entraînement. Mais pour rendre cette condition possible le gouvernement devrait constituer des centres où serait fourni un véritable entraînement et non pas une distraction d'amateur. Ce serait là qu'un homme apprendrait réellement un métier et acquerrait une habileté industrielle ».

« Ce plan semble plutôt ambitieux mais il a été réalisé à l'étranger. L'Allemagne connaît le même problème et il n'est pas excessif de demander que le gouvernement dans l'intérêt de tout le pays parvienne à le réaliser ; il n'est pas raisonnable de laisser les jeunes gens grandir sans occupation, sans métier et sans apprentissage. A tout prix j'insiste pour dire que le cas de ces jeunes hommes — qui sont pour une large part le produit de la guerre et le résultat direct du bouleversement qu'elle a causé — impose une obligation au Pays. Beaucoup d'entre eux ont servi sur mer entrant dans l'armée par un subterfuge et assurément il serait sage de leur fournir quelques centres d'entraînement où ils pourraient acquérir une habileté industrielle. Il est assez remarquable que tandis que les grandes industries des matières premières sont arrêtées, quantité de nouveaux métiers prennent naissance très bien équipés, très bien organisés, métiers dont l'existence repose sur des méthodes scientifiques ».

Prenons par exemple l'industrie de la soie artificielle. Elle s'étend chaque jour mais son extension dépend d'un nombreux approvisionnement en hommes et femmes jeunes et bien entraînés. Il semble conforme au bon sens que les jeunes hommes devant être employés dans cette industrie aient l'avantage d'un bon entraînement professionnel. Ne serait-il pas plus sage au lieu d'avoir des hommes s'appuyant aux réverbères et les mains dans les poches parce qu'ils

ne peuvent obtenir du travail, de leur procurer quelque entraînement leur donnant une chance d'être embauchés dans les nouvelles industries grandissantes du pays ».

Le parti libéral n'a d'ailleurs cessé de préconiser une politique de rééducation ; M. Lyod George dans la publication du parti libéral « We can conquer unemployment » parle de la « redistribution » des travailleurs. Le « report of the Liberal Industrial Inquiry » demande d'augmenter le nombre des centres d'entraînement.

Le parti travailliste également tant qu'il fut dans l'opposition ne cessa de réclamer l'ouverture de nouveaux centres d'éducation. Quand il fut au pouvoir il resta fidèle à cette politique ; il établit de nouveaux centres subventionnés et en permit l'accès à un plus grand nombre de chômeurs en facilitant les conditions d'admission.

Nous trouvons l'exposé de cette politique dans le « Rapport du ministre du Travail pour l'année 1929 présenté au Parlement par ordre de sa Majesté en mai 1930-1 et dont voici quelques passages : « Pendant l'année les facilités accordées pour l'entraînement des ouvriers en vue d'un emploi ont été considérablement étendues. Un minutieux examen des diverses méthodes d'entraînement appliquées aux chômeurs dans les régions éprouvées ont amené à cette conclusion que le programme d'établissement des centres d'entraînement commencé par le gouverne-

ment en 1925 et étendu en 1928 serait avantageusement développé et qu'il y aurait probablement lieu de créer un nouveau type de centre où la période d'entraînement serait plus courte ; son principal objet serait de redonner aux chômeurs les conditions physiques et l'aptitude mentale qui les rendraient aptes à retrouver avec succès le chemin du travail régulier ».

Le rapport signale ensuite l'augmentation du nombre des centres d'éducation ; puis nous arrivons aux conditions nouvelles permettant l'admission d'un plus grand nombre d'intéressés. « Jusqu'à la fin de 1928 le plan ne comprenait que les hommes de 19 à 25 ans (29 en cas d'anciens combattants). Ces limites furent fixées à l'époque où le plan était dans sa période d'essai pour que dans cette catégorie on puisse trouver le plus grand nombre de jeunes gens ayant vraisemblablement besoin d'un entraînement. Au début de 1929 on décida d'étendre la limite d'âge la plus élevée à 32 ans (35 en cas d'anciens combattants) et d'admettre un nombre limité de jeunes gens entre 18 et 19 ans. Plus tard dans le courant de l'année des dispositions furent prises en vue d'élever d'une façon générale l'âge limite à 35 ans et d'admettre un nombre limité d'hommes de 35 à 45 ans. Jusqu'en 1929 l'entraînement a été réduit presque entièrement aux célibataires parce que peu d'hommes mariés pouvaient entretenir leurs familles pendant leur présence au centre. Au début de l'année cependant il fut décidé d'accorder une subvention



spéciale aux hommes mariés des régions éprouvées qui pourraient recevoir un entraînement dans un centre éloigné de leur foyer. Cette subvention permit aux hommes mariés de se loger pendant leur entraînement et en même temps d'envoyer de l'argent chez eux chaque semaine pour subvenir aux besoins des personnes à leur charge... ».

Le rapport mentionne ensuite la création d'un genre de centre nouveau. Les centres d'instruction en vue du transfert. « L'expérience acquise par le ministère en transférant les hommes des régions éprouvées pour leur fournir du travail dans les autres parties du pays a montré que dans ces régions le chômage prolongé a enlevé à la fois aux hommes l'aptitude physique et la tournure d'esprit qui les rendaient capables d'entreprendre un dur labeur dans les conditions industrielles ordinaires. Ils devaient donc être placés dans une situation permettant de surveiller leur progrès, et de les accoutumer à nouveau à un travail régulier et constant. Pour procurer à ces hommes l'occasion dont ils ont besoin, le ministère décida en mai d'ouvrir une série de centres d'un nouveau type appelé centres d'instruction en vue du transfert. Le plan s'adresse d'abord aux hommes des régions éprouvées qui ont tellement chômé que leur transfert pour un emploi dans une autre partie du pays était impossible sans risquer un échec ou qui n'étaient ni aptes, ni préparés à accepter la longue période d'éducation dans un centre d'entraînement du gouvernement ».

Tout en créant des centres nouveaux le ministère cherchera à en accroître de plus en plus les facilités d'accès. « Pendant les premiers mois de l'année, dit plus loin le rapport, le plan fut limité aux hommes de 19 à 35 ans qui recevaient les secours du chômage et qui avaient continuellement chômé pendant au moins six mois. Plus tard dans le courant de l'année des dispositions furent prises pour supprimer la limite d'âge maximum et pour admettre tout homme qui paraissait en avoir besoin et qui était dans le cas de profiter de l'entraînement ».

Voilà donc l'attitude que chacun des partis a observée à l'égard de la rééducation des chômeurs. On voit que les divergences ne sont pas grandes, c'est surtout une question de mesure : les partis de gauche se sont montrés moins soucieux que les conservateurs des dépenses très élevées qu'exige l'emploi de ce moyen de lutte contre le chômage et ils en ont plus largement usé.

Il ne suffit d'ailleurs pas de rendre l'ouvrier apte à exercer un emploi ni même de le transférer dans une région prospère, il convient de lui faire connaître l'employeur qui a besoin de ses services. Ce but est atteint au moyen de bureaux de placement. Leur création date de 1909. C'est une organisation officielle dirigée par le Board of Trade.

Tous les partis sont d'accord sur l'utilité des bureaux de placement, qui sont d'ailleurs le corollaire du système d'assurance contre le chômage. Leur organisation n'a certes pas été sans soulever de nom-

breuses critiques mais bien que venant surtout du milieu ouvrier elles sont plus d'ordre administratif que politique.

En effet, les bureaux de placement ne sont généralement pas populaires. Les ouvriers qualifiés et les travailleurs les mieux organisés n'y ont que rarement recours. Ils préfèrent s'adresser à leur Trade Union, ou à des camarades, plutôt qu'au bureau de placement.

Cependant le *Labour Party* comme les conservateurs et les libéraux n'a jamais contesté leur nécessité.





## CHAPITRE IV

### PROLONGATION DE LA FREQUENTATION SCOLAIRE

#### MISE A LA RETRAITE DES OUVRIERS AGES

Nous allons voir maintenant ce qu'ont pensé les partis d'une autre mesure contre le chômage qui n'aura plus pour but de mettre l'ouvrier en état de gagner sa vie mais qui au contraire tiendra à le retirer du marché du travail aux périodes de son existence où il est considéré comme moins apte à produire un labeur utile. On diminuera ainsi l'encombrement du marché du travail. Ce résultat sera obtenu en réduisant les années d'activité de l'ouvrier d'abord au début de sa vie par l'élévation de l'âge de la fréquentation scolaire et sur ses vieux jours en abaissant celui de sa retraite.

Ce programme a été soutenu surtout par le parti travailliste et particulièrement par le groupe extrémiste de ce parti. En 1929, peu de temps avant le retour au pouvoir du Labour, l'Exécutif de la Fédération des Mineurs avait demandé à M. Baldwin la mise à la retraite des mineurs âgés et le relèvement de l'âge minimum de fin d'études. Mais M. Baldwin, tout en faisant une réponse bienveillante à ces propositions, refusa de les mettre en pratique.

Le ministère travailliste après son retour au pouvoir ne se montra pas très empressé à donner satisfaction à ces revendications ouvrières. Il ne se dissimula pas qu'une telle mesure était très onéreuse. La retraite des ouvriers serait en effet en grande partie payée par l'Etat et pour permettre aux familles de faire les frais d'une ou deux années d'études supplémentaires il faudrait leur accorder une subvention.

Devant cette inaction du gouvernement, Sir Oswald Mosley, à la tête des extrémistes du Labour, s'éleva, en mai 1930 contre la politique du ministère Mac Donald et réclama £ 2.500.000 par an pour retraiter 390.000 ouvriers de 60 ans et £ 4.500.000 pour reculer l'âge de la sortie de l'école. M. Snowden repoussa ces projets, estimant que les conséquences budgétaires qu'ils entraîneraient étaient de nature à annihiler et au delà, le bien que l'on pouvait en attendre. Cependant une loi du gouvernement travailliste qui devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1931 éleva de 14 à 15 ans l'assistance obligatoire à l'école. D'après cette loi les autorités locales de l'Enseignement devaient payer une indemnité de subsistance pour tout enfant fréquentant l'école entre 14 et 15 ans. Ces indemnités seraient payables selon les besoins et entraîneraient une charge annuelle d'environ £ 5.400.000. M. Mac Donald cependant peu pressé d'appliquer cette mesure annonça le 25 juin à la Chambre des Communes que le Bill sur l'Education serait momentanément suspendu et repris à la réouverture du Parlement.

On voit donc que les travaillistes admettent en

principe l'utilité de ces mesures mais lorsqu'ils sont au pouvoir ils reculent quelque peu devant les lourdes charges qu'elles entraînent. Le parti libéral, lui aussi, se montre favorable aux projets qui tendent à diminuer les années d'activité de l'ouvrier. Dans la publication du parti « We can conquer Unemployment », M. Lloyd George préconise l'élévation de l'âge scolaire et dans le « Report of liberal Industrial Inquiry » de 1928 (1), nous trouvons le passage suivant consacré à ce sujet. « La question d'élever l'âge scolaire à 15 ans aurait pour effet que l'année supplémentaire de vie scolaire établie comme partie du plan de réorganisation de l'instruction élémentaire dans les périodes primaires et post-primaires, augmenterait énormément l'utilité de tout notre système d'instruction et qu'en outre un enfant, commençant à travailler à 15 ans, est beaucoup plus utile à l'industrie que celui qui débute à 14 ans ».

Le parti libéral est donc partisan de l'élévation de l'âge scolaire. Il demande également l'abaissement de l'âge de retraite des ouvriers âgés. Nous trouvons dans le « Report of the liberal Industrial Inquiry » (2) ce passage sur la retraite des vieux ouvriers : « le recensement de 1921 a montré que presque 6 % des mineurs d'Angleterre et du Pays de Galles, avaient plus de 60 ans, et 10 1/2 % avaient plus de 55 ans. Si ce pourcentage est applicable à la Grande-Bretagne, il montre qu'environ 70.000 mineurs ont plus de 60

(1) Page 392.

(2) Page 361.

ans. Cette estimation est grandement confirmée par une estimation officielle récente suivant laquelle le nombre total des hommes au-dessus de 60 ans employés maintenant dans les mines de houille, — comprenant à la fois ceux qui travaillent et ceux qui chôment, — est d'environ de 78.000 dont environ 13.000 appartiennent à des catégories telles que artisans, employés, etc.

« Nous proposons qu'un projet de pension spécial soit établi au bénéfice des hommes qui ont maintenant atteint 60 ans, et qui sont prêts à quitter l'industrie avec l'intention de n'y point revenir. Même dans les endroits où ils trouvent un autre emploi ils devraient être malgré tout autorisés à prendre leur pension. Pour parer à la dépense élevée qu'entraînerait ce projet on devrait la prélever sur les secours de chômage. Lorsque ces hommes atteindraient l'âge de 65 ans, et toucheraient la pension de vieillesse à l'établissement de laquelle ils auraient contribué, la charge serait réduite du montant de cette pension, la différence seule étant payable comme partie du projet de pension spéciale et à 70 ans, les arrérages de la pension ordinaire produiraient leur effet, le projet spécial prenant alors fin ».

Quant aux conservateurs, ils s'opposent à l'un et à l'autre projet. L'abaissement de l'âge de la retraite leur semble vraiment trop onéreux, quant à l'élévation de l'âge scolaire, voici les critiques que formule au sujet du Bill le portant de 14 à 15 ans, une publication du parti Unioniste de juillet 1930 :



« (a) par suite de l'installation insuffisante des écoles, il y aurait encombrement des classes et par conséquent, la santé et l'éducation des enfants en souffriraient ;

(b) ce serait un sérieux obstacle à une bonne instruction ;

(c) il en résulterait en l'espace de peu d'années, beaucoup de chômage chez les jeunes gens et cela accentuerait immédiatement la courte durée du travail des jeunes ouvriers ;

(d) cela imposerait des charges supplémentaires aux contribuables, pour payer les indemnités d'entretien ;

(e) les enfants resteraient à l'école d'après des dispositions mal établies, et avec un programme d'instruction ne convenant pas à leur dernière année d'études ;

(f) sur un total de 325, 140 autorités locales de l'enseignement seulement ont fait des préparatifs pour la nouvelle année scolaire ; en conséquence, 185, c'est-à-dire beaucoup plus de la moitié, sont dans l'impossibilité de faire face au nombre accru d'enfants qui seront forcés de rester à l'école ».

De ce qui précède, on voit donc que le parti libéral et le parti travailliste sont seuls d'avis de recourir aux moyens qui consistent à réduire les années d'activité de l'ouvrier en vue de permettre au marché du travail d'absorber un plus grand nombre chômeurs.



## CHAPITRE V

### LE RETOUR A LA TERRE ET LES MOYENS D'EMPECHER L'EXODE RURAL

En présence du flot croissant de la masse ouvrière les partis politiques et surtout ceux qui s'appuient sur la classe rurale ont depuis longtemps déploré l'exode des campagnes. Le cultivateur en Angleterre comme en tous pays, est attiré par la vie urbaine qu'il suppose plus facile et il vient à la ville grossir la masse des ouvriers, et partant, celle des chômeurs.

Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la population rurale anglaise comprenait encore 35 % de la population totale, aujourd'hui elle n'en constitue plus que 9 %.

C'est le parti conservateur — représentant d'ailleurs, la majorité de la classe rurale, — qui s'est le plus efforcé de lutter contre cet état de chose. Les mesures envisagées ont été de deux sortes. D'abord favoriser l'agriculture par tous les moyens car ainsi que le fait remarquer une publication de parti conservateur (1) : « Une crise dans l'agriculture est une cause de chômage dans les districts ruraux et il en résulte de plus en plus un excédent de travailleurs cherchant un emploi dans les villes ».

Le second moyen consiste à réinstaller une par-

(1) « *Hints for Speakers* » du 26 juin 1930.

tie des ouvriers chômeurs à la campagne en leur fournissant une éducation agricole et les moyens financiers de cultiver le sol.

Nous trouvons l'exposé de la politique conservatrice tendant à favoriser l'agriculture dans le discours de M. Baldwin pour les élections de mai 1929.

« Notre politique agricole — dit-il — a été dirigée et continuera à être dirigée vers l'allègement des charges, la recherche de débouchés, l'octroi de facilités de crédits et le développement de l'éducation et des recherches ». M. Baldwin signale ensuite les avantages que l'agriculture doit au ministère conservateur : il a réduit les impôts payés par l'agriculture ; il a diminué les frais de transports pour certains produits agricoles, il a construit des routes dans les régions rurales, il s'est efforcé d'aider les fermiers dans la vente de leurs produits ; il a réservé aux agriculteurs britanniques la clientèle de l'armée ; il a établi pour leur usage, des crédits à longs termes et à courts termes ; il a dépensé des sommes importantes pour le drainage ; il a développé l'industrie de la betterave à sucre ; il a fait respecter l'Act de 1924 sur les salaires agricoles ; il a étendu les facilités d'acquisition de la petite propriété rurale, à la fois par location ou par achat grâce à des installations commodés comprenant un nouveau type de maison de campagne et grâce à une loi votée pour faciliter la distribution des lots ; il a proposé également d'étendre l'usage du téléphone à la classe rurale, et il s'est efforcé d'électrifier les campagnes.

« Passons maintenant à la politique agricole du



parti libéral. Nous trouvons sa substance dans la publication libérale « We can conquer unemployment » « On a souvent oublié — dit-elle — que l'agriculture (1) est encore la plus importante des industries britanniques. Grâce à elle il y a de nombreuses demandes de travail dans les villes, ce qui intensifie le labeur urbain. Dans l'intérêt de la production des denrées alimentaires et de la santé de la population aussi bien qu'à cause du chômage, notre but sera d'arrêter ce courant en rendant convenable et attrayante la vie rurale. Le résultat se fera sentir par l'augmentation du pouvoir d'achat de la population agricole, ce qui en retour, stimulera les offres d'emploi dans toutes les industries qui pourvoient aux besoins de l'agriculture ».

« La politique libérale consiste en résumé dans la sécurité de la tenure, associée à une organisation de la vente et des facilités de crédit. Nous croyons que la vigoureuse application de cette politique arrêtera non seulement l'exode rural mais en même temps contribuera beaucoup à diminuer le nombre des chômeurs dans les villes ».

Le « Report of the liberal Industrial Inquiry » développe, lui aussi, les idées exposées ci-dessus et il insiste tout particulièrement sur l'importance que l'on doit accorder à la sécurité de la tenure. « En premier lieu, dit-il (2), nous plaçons la question de la tenure. Il est nécessaire de faire ressortir que le changement dans les conditions de la tenure des terres est

(1) Page 51.

(2) Page 327.

essentiel pour la restauration et le développement de la vie agricole que la situation présente réclame. A moins que le cultivateur puisse se sentir assuré que la récompense de son habileté, de son labeur et des dépenses qu'il a engagées dans la terre lui profite ainsi qu'aux siens, les plans les plus habiles et de quelque portée qu'ils soient, serviront à peu de chose. Nous ne discuterons pas cette question maintenant au point de vue de la justice, mais au point de vue de l'intérêt pratique. Il ne serait pas sérieux, par exemple, qu'un cultivateur empruntât de l'argent et investît un capital dans l'amélioration de sa terre, aussi longtemps qu'il saura, qu'à court délai, l'amélioration en résultant pourra lui être enlevée par une augmentation de son fermage ou par la vente de sa terre au prix nouveau de la valeur qu'il a créée ; rien ne serait moins sage que d'avancer un important crédit gagé par une si piètre sécurité.

L'élévation du fermage et la vente de la terre, à une valeur qu'il a créée lui-même sont les deux craintes que le cultivateur a toujours à l'esprit. Aussi longtemps qu'elles subsisteront ; il n'est pas raisonnable d'espérer que lui (ou son banquier) suivront autre chose qu'une politique au jour le jour.

Autrefois, même si le fermier était un tenant annuel, ou à court terme, il avait en fait une réelle propriété. Les vieilles familles qui possédaient le sol avaient une haute tradition en la matière et étaient capables de respecter cette tradition. Maintenant, les conditions ont changé, et la rapide disparition de la situation des grandes familles a créé un nouveau

courant d'insécurité. Une législation récente a étendu les droits de compensation en cas d'éviction, mais elle n'a pas été jusqu'à la racine du mal. L'insécurité inhérente aux tenures annuelles est maintenant aggravée par la désagrégation du vieux système de propriété. Un droit de compensation pour éviction n'est pas suffisant pour inciter sérieusement à la culture intense de la terre. En outre, si un fermier achète la propriété de sa terre, il se démunir de son capital libre, et se charge d'intérêts ; en même temps comme sûreté pour un deuxième emprunt, il ne peut qu'offrir la maigre garantie d'une seconde hypothèque. Le résultat inévitable est la prédominance d'une culture pauvre et sans initiative au moment où justement une plus grande production agricole et une plus grande population rurale sont pour des raisons nationales devenues d'une nécessité urgente.

« Avec la sécurité de la Tenure le bon cultivateur serait encouragé à développer les pleines possibilités de sa terre à la fois en vue de la production des denrées alimentaires et de la création d'emplois pour les travailleurs. La sécurité de la tenure est donc la partie fondamentale de notre projet ».

De plus, le parti libéral est également comme le parti conservateur, mais avec moins d'enthousiasme, partisan d'un retour à la terre pour certains chômeurs. Il propose la concession de petits fermages.

Quant au *Labour Party* il a vivement critiqué une politique qui tendrait à développer la petite propriété rurale. Pour remédier à l'exode rural et pour favoriser le retour à la terre, il faut, d'après lui, re-

courir à la nationalisation du sol. Voici une critique d'un rapport du ministère conservateur concluant à la nécessité de développer la petite propriété agricole, faite par M. Snowden, à la Chambre des Communes le 4 février 1926 — « L'aveu le plus intéressant peut être dans le Rapport sur l'agriculture, dit-il, c'est que le propriétaire cesse de placer son capital dans sa terre. S'il en est ainsi quelle est la justification de la propriété. De l'aveu du Gouvernement, le propriétaire est maintenant tout simplement un perceuteur de rentes et un parasite vivant sur le travail. On n'accordera pas de subsides mais des facilités à l'homme qui veut acheter sa ferme. C'est là la bonne politique des conservateurs et c'est la seule indication de leur sagesse qui apparaît dans le Rapport. C'est une raison économique. Je me rappelle une proposition faite il y a de nombreuses années par le regretté Lord Salisbury, pour faire de chaque ouvrier le propriétaire de sa maison, grâce à l'aide de l'Etat. L'argument qu'il invoquait était que si l'on donnait à un homme un simple pieu dans ce pays on en ferait un bon conservateur... ».

« Le rapport dit qu'un certain nombre de fermiers ont acheté leur terre et qu'ils n'ont pas de capital pour son développement. Certes, ce n'est pas un argument en faveur de la propriété par l'occupant. Quelle différence y a-t-il entre la situation de ces fermiers propriétaires qui ont emprunté de l'argent à la banque, et qui n'ont pas de capital à placer dans le développement de leurs fermes et la situation qu'ils auraient si le Gouvernement leur fournissait



des crédits à la place des banques. Assurément cela ne va pas nous donner une meilleure culture du sol. La terre va être aussi dénuée de capitaux avec ce projet qu'elle l'est déjà aujourd'hui.

Quelles sont les raisons pour lesquelles nous demandons la propriété publique de la terre ? En premier lieu il y a une raison générale. La terre qui est la source originelle de la richesse qui est absolument essentielle à la communauté et donnée par Dieu pour l'usage de ses enfants a été divisée par nous au profit de quelques-uns. Les gens n'ont pas le droit de vivre sur le sol où ils sont nés à moins qu'ils puissent acquérir la propriété qui leur en donnera la permission. C'est pourquoi nous nous élevons contre le droit fondamental de tous ceux qui profitent de la terre et la possèdent.

« Pendant le dernier siècle, des millions d'hommes ont été arrachés à la terre sur laquelle ils étaient nés, ils ont été attirés dans les villes et ont considérablement aggravé nos difficultés économiques. Tout cela est le résultat de l'entreprise privée et du droit de propriété, il a réduit l'agriculture à l'état de travail exténuant ».

Lorsque le *Labour Party* revint au pouvoir en 1929 il ne put pas, plus qu'en 1924, mettre son projet de nationalisation du sol à exécution. N'ayant pas une majorité travailliste à la Chambre des Communes, et obligé de compter avec le soutien des libéraux qui n'acceptent pas la nationalisation du sol, le ministère travailliste dut suivre en matière agricole une politique se rapprochant de celle des autres par-

tis. Renonçant momentanément à la nationalisation, le ministère travailliste présenta le 24 novembre 1930 à la Chambre des Communes, un projet aux termes duquel le Ministre de l'Agriculture serait autorisé à créer avec le concours de la Trésorerie des corporations chargées d'assurer l'exploitation en grand des terres qu'elles acquerront ou qui leur seront concédées. Le Ministre peut également acheter des terres en vue de l'établissement de fermes de démonstration qui seront dirigées par des autorités locales des universités des écoles d'agriculture ou par toute personne qualifiée ; il peut enfin exproprier dans certains cas, des terres négligées afin d'y faire exécuter les travaux nécessaires de remise en culture. Le Ministre a enfin le pouvoir de concéder de petites tenures aux chômeurs qui ne disposent pas des moyens suffisants pour en obtenir selon les modes ordinaires. Des prêts pourront être accordés pour l'achat de bétail d'outils, de semences, etc...

Pour conclure, disons que parmi toutes ces mesures celles qui ont été appliquées — et qui ont eu pour but, soit d'empêcher les travailleurs agricoles de venir chercher du travail à la ville, soit de placer les chômeurs à la campagne, soit de redonner à l'agriculture anglaise une prospérité perdue, afin qu'elle puisse absorber une plus grande population, et stimuler, par contre coup, l'industrie urbaine, — ont été, en général, très loin d'atteindre le but poursuivi. « Les anglais, comme dit M. Siegfried (1) dévoyés par le siècle de vie urbaine intensive ayant perdu tout amour du sol à la manière française, et

n'envisageant plus guère la campagne que comme un lien de délassement ou de distraction, ne savent plus comprendre les civilisations paysannes et au fond ne les admirent ni ne les envient ».

(1) L'Angleterre d'aujourd'hui, page 155.





## CHAPITRE VI

### MESURES TENDANT A EMPECHER L'EMIGRATION DES TRAVAILLEURS ETRANGERS

Nous avons vu précédemment que tous les partis politiques anglais ont été préoccupés par l'augmentation croissante de la main-d'œuvre ouvrière. Aussi peut-on, à juste titre, penser qu'ils ont élevé une barrière à l'entrée des immigrants étrangers qui pouvaient être attirés par les salaires élevés et les avantages sociaux du Royaume-Uni.

C'est là un point sur lequel le parti conservateur, le parti libéral et le parti travailliste sont bien d'accord. En prenant des mesures énergiques contre les travailleurs étrangers, ils ont, de plus, la certitude de ne jamais mécontenter leurs électeurs.

Une loi de 1920, l'*Aliens Order*, empêche donc tout ouvrier étranger de pénétrer en Grande-Bretagne s'il ne remplit pas les conditions fixées par la loi. Un permis doit être accordé à son employeur par le Ministre du Travail, et en principe, les pouvoirs publics n'accordent ce permis que si l'employeur peut prouver que tous les efforts possibles ont été faits sans succès pour trouver un ouvrier convenable, parmi les résidents du pays et que si les salaires payés aux étrangers ne sont pas inférieurs à ceux

généralement reçus par les nationaux employés à des travaux semblables.

Les gouvernements conservateurs ont toujours appliqué très strictement cette loi. Voici ce que dit, à ce sujet, une publication de l'Union nationale des associations Conservatrices et Unionistes, intitulée « Ce que les conservateurs ont fait pour les travailleurs étrangers » (1). « Par la stricte observation de l'*Aliens Act*, le gouvernement (conservateur) a empêché des centaines d'étrangers dont le niveau de vie est beaucoup plus bas que celui des ouvriers britanniques, et qui travailleraient pendant un temps plus long pour des salaires moindres, de venir en ce pays, pour prendre les emplois des travailleurs britanniques. »

Si l'on consulte les statistiques, on voit qu'aus-  
sitôt après le vote de l'*Aliens Act*, le nombre des per-  
mis de travail refusés était considérable, mais il a  
été en diminuant de plus en plus et sous le ministère  
travailliste, le nombre des travailleurs étrangers ad-  
mis dans le Royaume-Uni s'est considérablement  
augmenté, tandis que celui des permis refusés n'a  
jamais été moindre. On pourrait donc, à juste titre,  
penser que le dernier ministère travailliste s'est mon-  
tré moins sévère que ses prédécesseurs et que la po-  
litique du *Labour* s'efforce, comme toute politique  
socialiste, de favoriser les bonnes relations avec les  
ouvriers étrangers. Il semble peu probable que l'on

puisse l'admettre : les Anglais, à quelque parti qu'ils appartiennent, sont d'abord préoccupés de leur propre intérêt. D'ailleurs, la classe ouvrière anglaise a, par-dessus tout le souci de conserver son *standard of life* et l'introduction d'ouvriers étrangers habitués à une existence plus pénible, serait pour eux une concurrence invincible. Aussi, ne faut-il pas s'étonner que le ministère ait prévu lui-même les critiques qui pourraient lui être adressées pour son défaut de sévérité et qu'il y ait fait réponse dans le « Rapport du Ministère du Travail pour l'année 1929 », présenté par le Ministère du Travail, sur l'ordre de Sa Majesté, en Mai 1930 (1). « Les conditions dans lesquelles les permis sont accordés, dit-il, tiennent compte de l'importance toujours grave du chômage dans ce pays, afin de s'assurer qu'aucun étranger ne soit admis pour un emploi quand un ouvrier semblable se trouve sur place... »

« On observera qu'il y a une diminution dans la proportion des demandes refusées. Cette diminution doit être attribuée non pas à un changement dans la politique du Gouvernement, mais à une réduction dans le nombre des demandes de nature à être refusées. Cette réduction a été probablement due au fait que la politique du Ministère sur ce point s'est trouvée beaucoup mieux connue du public ».

On voit donc que tous les partis politiques anglais ont toujours soutenu les mesures ayant pour but d'empêcher l'entrée des travailleurs étrangers

(1) Page 26.

dans le Royaume-Uni. C'est là, certes, une conséquence logique des efforts faits par tous en vue de l'émigration. On ne pourrait admettre qu'un pays pousse ses nationaux à quitter le sol natal pour les remplacer par des éléments étrangers.

## DEUXIEME PARTIE

---

### Les Partis et l'Aide directe aux Chômeurs

---





## L'AIDE DIRECTE AUX CHOMEURS

Les mesures qui ont été exposées précédemment et dont l'utilité ne peut être contestée ont l'inconvénient de ne pas apporter une aide assez rapide aux chômeurs, pour qui la nécessité de trouver des moyens d'existence est immédiate. Ce résultat ne peut être obtenu que par l'assistance, aussi les pouvoirs publics en ont-ils largement usé.

Nous allons maintenant passer en revue les attitudes respectives des partis vis-à-vis de ces mesures : nous verrons d'abord l'assurance-chômage devenue, grâce à la contribution de plus en plus grande de l'Etat, une véritable mesure d'assistance ; puis, l'assistance proprement dite, et enfin les travaux entrepris par l'Etat ou subventionnés par lui dans le but de venir en aide aux sans-travail.

Si certains ont considéré l'assistance comme un devoir indiscutable de la collectivité envers les sans-travail, d'autres l'ont surtout regardée comme une mesure humanitaire et indispensable, pour empêcher des troubles sociaux.



## CHAPITRE PREMIER

### L'ASSURANCE CHOMAGE

L'assistance n'est certes pas une solution du chômage, en effet, si l'on ne peut éviter le feu par une assurance contre l'incendie, on ne peut davantage éviter le chômage par ce moyen. Il faut donc admettre que l'assurance, puisqu'elle ne constitue pas un remède contre ce fléau, a surtout été considérée par les partis politiques comme un moyen indispensable pour en atténuer les suites funestes.

Son principe fondamental a été tout au moins à ses débuts celui de l'épargne mutuelle ; il s'inspire de ces deux idées : qu'il y a lieu de mettre quelque chose de côté pour les mauvais jours et que les forts doivent venir en aide aux faibles. Par là même on la distingue de l'assistance proprement dite. Il existe cependant entre les partis de très grandes divergences de vue. Le parti conservateur, comme nous le verrons par la suite, s'est toujours efforcé de conserver à l'assurance son caractère essentiel qui est celui de l'alimentation du fonds d'assurance grâce au paiement des primes par les intéressés. Il s'est donc efforcé de restreindre, dans la mesure du possible, la contribution d'Etat qui, en définitive, est fournie par les contribuables. Il a essayé en outre d'empêcher que

la situation de l'ouvrier secouru ne fût égale à celle de l'ouvrier le moins payé, vivant de ses propres moyens. Nous trouvons l'exposé rapide de ces idées dans un discours prononcé par M. Chamberlain au Chrystal Palace, le 20 septembre 1930 : « j'estime utile, dit-il, de vous faire savoir qu'à mon avis tout plan de réforme doit tenir compte de trois considérations. En premier lieu, le projet d'assurance doit se suffire à lui-même, de telle sorte que les indemnités soient proportionnées aux contributions. En second lieu, les indemnités doivent être établies de manière qu'il ne doive pas être indifférent à un homme de travailler ou de s'amuser. En troisième lieu, quels que soient les secours qui puissent être apportés à ceux qui ne peuvent plus être considérés comme réellement assurables, ces secours doivent être accompagnés par des mesures telles qu'elles préservent l'aptitude au travail de celui qui les reçoit pour le cas où l'exercice d'un travail lui deviendrait possible. »

Les directives du parti travailliste en matière d'assurance chômage sont totalement différentes. Le but à atteindre est celui que le *Labour Party* a proclamé à chaque campagne électorale et qu'il a résumé en cette formule : « il faut, pour la classe ouvrière, du travail ou de l'argent pour vivre ». Si le gouvernement ne peut fournir du travail à la classe ouvrière, il a donc l'obligation de lui assurer des moyens d'existence.

Nous allons donc voir, en exposant les modifications successives apportées à l'assurance chômage



depuis sa création, que sous les influences du *Labour Party*, l'assurance est devenue une véritable assistance et que les indemnités touchées par les chômeurs correspondent non plus aux primes payées simultanément par les employeurs et les ouvriers, mais à une augmentation continuelle de la quote part de l'Etat, c'est-à-dire des sommes provenant de l'impôt. Nous verrons en outre que par suite également de la pression du *Labour Party*, on a étendu continuellement le nombre des assurés en diminuant de plus en plus les conditions nécessaires au paiement des primes. Nous allons assister à une lutte entre les travaillistes et les conservateurs, lutte dans laquelle les libéraux soutiendront tantôt les uns, tantôt les autres, et ne seront d'ailleurs pas tous simultanément du même avis.

\* \* \*

En 1911, un gouvernement libéral fut le premier à instituer l'assurance obligatoire contre le chômage dans trois industries particulièrement exposées à ce risque, le bâtiment, la construction des navires, et l'industrie mécanique. Cette assurance s'étendait à environ 2 millions et demi de travailleurs. La loi de 1911 n'avait fait que s'inspirer de la pratique déjà ancienne des Trade-Unions d'assurer leurs membres contre le chômage. Pendant la guerre, on étendit l'assurance-chômage obligatoire aux ouvriers des usines de munitions ; et en 1920, l'*Unemployment Insurance Act* porta le nombre des assurés à

12 millions, soit la très grande majorité de la classe ouvrière. Cette assurance repose sur la contribution des employeurs des ouvriers et de l'Etat. Mais la contribution de l'Etat n'est considérée que comme un stimulant au versement des intéressés et la quote-part fournie par lui est inférieure à celle des employeurs et des ouvriers. Les indemnités de chômage varient selon les cotisations payées qui varient elles-mêmes avec l'âge et le sexe de l'assuré. Le paiement des secours n'est effectué qu'après une période de trois journées, ce qui constitue la « période d'attente ». Après cela, les secours sont payables pendant une durée maximum de 15 semaines dans une seule année, sous réserve que le montant des secours ne saurait dépasser la portion d'une semaine par six versements hebdomadaires effectués. En outre, la loi ne permet d'accorder les secours à l'intéressé que s'il remplit des conditions sévères.

Le parti travailliste s'éleva d'ailleurs aussitôt contre ces mesures dont le but était de restreindre l'effet de l'assurance. Les conservateurs au contraire économes des deniers publics voulaient à tout prix éviter les abus et ils espéraient que l'assurance ainsi organisée couvrirait ses frais sans faire appel au Trésor. Voici donc les conditions que devait remplir un assuré pour avoir droit au secours.

1° Prouver qu'il n'a pas été fait à son compte moins de douze versements. (Pendant les douze premiers mois, ce chiffre sera réduit à quatre.)

2° Etre capable de travailler et disposé à travailler sans réussir à trouver un travail convenable.

3° Avoir demandé le secours de chômage dans les formes prescrites et prouver que depuis la date il a manqué de travail d'une manière continue.

4° Ne pas avoir épuisé ses droits aux secours de chômage.

5° Si on l'a invité à suivre un cours, prouver qu'il l'a dûment suivi.

Néanmoins, il ne sera pas considéré comme ayant forfait aux exigences statutaires s'il a refusé une offre d'emploi pour l'une quelconque des raisons suivantes :

a) emploi vacant par suite d'un arrêt du travail dû à un conflit ouvrier ;

b) emploi dans le district où l'ouvrier travaillait précédemment à un taux de salaire inférieur à celui dont il bénéficiait ou aurait bénéficié en continuant à travailler, ou dans des conditions moins favorables ;

c) emploi dans un autre district à un taux plus bas ou dans des conditions moins avantageuses que celles qui existent généralement ou sont consacrées par des accords entre organisations patronales et organisations ouvrières.

Ces exceptions, qui furent adoptées sous l'influence du *Labour Party*, défendent à la fois le droit de grève de l'ouvrier et son *standart of life*.

Enfin, n'auront pas droit aux secours de chômage :

1° Les assurés qui ont perdu leur emploi par

suite d'un arrêt de travail dû à un conflit ouvrier dans l'établissement où ils travaillent.

2° Ceux qui perdent leur emploi par mauvaise conduite ou qui le quittent sans motif légitime.

3° Ceux qui sont, soit en prison, soit au *work-house*, soit en résidence hors du Royaume-Uni, soit bénéficiaires d'un secours de maladie, d'une pension de retraite ou d'une indemnité spéciale.

4° Ceux au compte desquels n'a été fait aucun versement durant l'année en cours (à moins que la suspension des versements n'ait été due à la maladie). Pour y avoir droit de nouveau, il faudra faire douze autres versements.

5° Une personne au compte de laquelle n'a été fait aucun versement durant une période de cinq années est traitée — si les versements reprennent à son compte — comme n'ayant pas été précédemment assurée.

C'est contre toutes ces mesures restrictives que va s'élever le *Labour Party* et la classe ouvrière. Sous leur influence, peu à peu, nous verrons s'atténuer la sévérité de ces conditions.

Mentionnons enfin une question qui fut très discutée ; ce fut celle de savoir si l'on établirait une assurance d'Etat unique ou si, au contraire, on organiserait l'assurance par industrie, laissant à chaque groupe d'industries la possibilité d'assurer lui-même ses ouvriers en ne réservant à l'assurance de l'Etat que les éléments disparates que l'on ne pourrait rattacher à une assurance particulière. Des divergences

d'opinion existaient sur cette question au sein même des partis. De nombreux conservateurs étaient partisans des assurances par industrie car elles laissaient plus de liberté à leur constitution ; elles seraient en outre moins tentées d'avoir recours au Trésor public. Aussi, l'*Unemployment Insurance Act* de 1920 prévoit-il la constitution d'assurance par industrie dans l'article 18 : « Si le ministre considère, dit-il, que par les dispositions générales de la présente loi, l'assurance chômage, dans certaines industries, peut être constituée d'une façon plus satisfaisante par un projet conforme à ce paragraphe, il peut, selon les dispositions de ce paragraphe, approuver et adopter ce projet, lequel sera considéré par la loi comme « projet spécial ».

La loi fixe alors les modalités d'application. Les industries qui projettent d'avoir leur organisation d'assurance propre, mais qui n'auront pu l'établir avant le 8 novembre recevront ultérieurement le montant des versements effectués par les patrons et les ouvriers sous le régime général pendant l'année en cours, déduction faite des frais de secours et d'administration, plus la part de l'Etat, pourvu que leur organisation entre en vigueur avant le 4 juillet 1921. Deux ou plusieurs industries peuvent s'entendre pour constituer une caisse commune. Ces caisses spéciales seront gérées par un comité mixte représentant les employeurs et les employés de l'industrie ou des industries intéressées. La forme et le montant des versements et des secours seront spécifiés dans les statuts sans être nécessairement les mêmes que ceux du



régime spécial. Enfin, sans se faire exempter du droit commun, toute industrie peut instituer un système supplémentaire de versements et de secours ayant effet statutaire afin de distribuer des indemnités en plus, par exemple en cas de réduction des heures de travail ou durant les trois journées de la période d'attente.

Voici donc rapidement exposées les dispositions de ce paragraphe permettant la constitution d'assurances par industries. La majorité conservatrice espérait ainsi garder à l'assurance un caractère plus privé et, de cette façon, elle limitait par la loi la quote-part de l'Etat aux trois dixièmes de ce qu'elle aurait été sous le régime commun.

Dans son ensemble, il faut reconnaître que la loi sur l'assurance-chômage mécontenta tout le monde. La classe ouvrière, soutenue par le *Labour Party*, trouva que l'indemnité accordée était trop faible et que les ouvriers ne devraient pas être appelés à faire dans la moindre mesure les frais de la constitution du fonds d'assurance. D'après le parti travailliste, ce doit être à l'industrie d'assurer la subsistance de ceux dont elle utilise les forces et de faire vivre la réserve de main-d'œuvre dont elle peut avoir besoin aux heures de presse ; selon lui, si chaque industrie y était tenue par la loi, il y aurait moins de chômage et de gâchage économique.

Le *Labour* combattit d'autre part la création d'une « période d'attente » pendant laquelle il n'est versé aucun secours. Le projet de loi avait prévu qu'elle serait de six jours. Le *Labour Party* fit tout

son possible pour qu'on la supprimât purement et simplement et que le droit à indemnité partît du premier jour de chômage. Il avait réussi à faire adopter au comité durant la discussion des articles, un amendement dans ce sens. Mais cet amendement joint à plusieurs autres, ruinait l'équilibre financier du projet ; le gouvernement s'y opposa et, finalement une transaction intervint, fixant la « période d'attente » à trois jours.

L'énumération des cas où cessé le droit à indemnité donna lieu également à de très vives controverses. Elle reproduit à peu près les dispositions de la loi de 1914. Le *Labour Party* aurait voulu qu'on accordât l'indemnité sur une base beaucoup plus étendue. La disqualification qui s'attache à un arrêt du travail causé par un conflit ouvrier a particulièrement ému le parti travailliste. Selon lui, il semble incompréhensible qu'un salarié qui n'est pas en grève et dont le sort ne saurait être affecté par l'issue d'une grève ne bénéficie pas du secours de chômage quand il se trouve sans ouvrage par suite de différends entre d'autres groupes d'intéressés. Cet argument est certes plausible, mais comment déterminer dans bien des cas quelles catégories de chômeurs seront ou ne seront pas affectées par l'issue d'une grève à laquelle ils ne participent pas directement. Il n'est pas rare qu'une concession faite à un certain groupe s'étende par la force des choses à tous les autres. Et, bien entendu, les conservateurs ne voulaient, à aucun prix, que les grévistes puissent profiter de l'assurance-chômage. Un point était déjà très regretta-

ble à leur avis : c'est un fait que les différentes Unions se prêtent, entre elles, un appui financier au cours des grèves ; il se pourrait donc que les membres d'une des Unions réduits au chômage par le fait de camarades d'un autre corps de métier qui travaillent dans le même établissement, touchent leur indemnité de chômage en même temps qu'ils contribuent à alimenter le fonds de grève et à prolonger ainsi la suspension du travail.

Sous l'influence des critiques travaillistes la loi établit cependant une exception à la disqualification pour fait de grève, c'est lorsque se poursuivent dans un seul et même établissement des travaux qui d'ordinaire se font dans des locaux distincts ; les différents services pourront alors être considérés comme autant de fabriques ou d'usines séparées. Le *Labour Party* proposa également d'égaliser les versements des deux sexes. Il fut décidé qu'il appartiendrait au Ministre de se prononcer à ce sujet à l'expiration des trois premières années. Quant à l'administration des fonds et à la distribution des secours, la section 17 de la loi les confie aux Trade Unions, aux Sociétés de secours mutuels, etc. Les sociétés de secours mutuels ne furent mentionnées qu'en dépit de l'opposition du *Labour Party*. Il faisait valoir non sans force que ces Sociétés si adaptées soient-elles à la distribution des indemnités de maladie n'ont ni l'expérience ni l'outillage nécessaires pour s'occuper des questions de placement et d'assurance contre le manque de travail.

Par manière de sauvegarde il était stipulé

qu'avant d'admettre à ces fonctions une société ou association quelconque le ministre commencera par s'assurer qu'elle a tous les moyens de se renseigner sur les conditions de salaire et de travail et d'avoir connaissance des emplois vacants. Il n'en est pas moins clair que les sociétés de secours mutuels pouvaient se trouver en concurrence avec les Trade Unions et se sentir incitées à se transformer en Trade Unions, ce qui n'était pas fait pour plaire à ces dernières et au *Labour Party* qui est leur représentant.

La faculté donnée aux industries particulières d'échapper au régime commun s'est heurtée aussi à de nombreuses oppositions. La classe ouvrière et beaucoup de patrons trouvaient que sous cette forme la contribution de l'Etat n'était pas suffisante. De plus si les objections qu'on lui faisait n'étaient pas l'apanage d'un seul parti elles n'en étaient pas moins nombreuses. Les principales peuvent se résumer ainsi :

1° La difficulté de définir et de délimiter exactement une industrie.

2° La quasi impossibilité pour la plupart des industries de fournir un emploi à tous les ouvriers dont elles ont besoin à certaines saisons de grande activité.

3° La main-d'œuvre flottante ou interchangeable qui passe d'une industrie à l'autre serait très difficile à assurer avec ce système.

Cependant la classe ouvrière et le *Labour Party* n'étaient pas entièrement hostiles à la constitution des assurances par industrie. Ceux qui apparten



aux industries prospères étaient tout disposés à s'y rallier.

Le Ministère du Travail voulant établir un rapport sur la possibilité d'organiser l'assurance par industrie demanda en 1922 au conseil mixte national représentant le congrès des Trade Unions et le Groupe parlementaire du *Labour Party* de faire une enquête auprès des syndicats sur la question de l'assurance contre le chômage. Le résultat fut le suivant : 43 Unions se sont déclarées en faveur de l'assurance contre le chômage à l'intérieur de chaque industrie, 21 Unions se sont déclarées contre ce mode d'assurance et 17 n'ont pas donné de réponse précise.

Cependant si la majorité des organisations professionnelles était en faveur de l'assurance par l'industrie la majorité des syndiqués penchait de l'autre côté. Les résultats, si l'on considère en bloc les votants donnaient en faveur de l'assurance par industrie 43 Unions représentant 1.252.600 ouvriers, contre 21 Unions représentant 2.670.000 ouvriers. Enfin, les 17 Unions n'ayant pas fourni de réponse précise représentaient 978,000 ouvriers.

L'Unemployment Insurance Act de 1920 comme nous venons de le voir ne satisfaisait nullement la classe ouvrière. Devant l'aggravation du chômage les organisations ouvrières (Trade Unions et Labour party) se réunirent à Londres le 23 février 1921 pour discuter la conduite que le parti devait suivre. Elles réclamèrent la modification de la loi d'assurance qui devait à leur avis garantir une vie plus convenable à l'ouvrier. Pour forcer la main au gouverne-



ment le parti préconisait même l'action directe. M. Clynes, constatant que le mal ne pouvait être conjuré par la voie législative invitait la classe ouvrière à l'emploi de la force, cependant il admettait que la situation des chômeurs ne gagnerait rien à un arrêt complet du travail. M. Thomas n'était pas partisan de la violence ; il valait mieux, selon lui, au lieu de décréter une grève de 24 heures, travailler pendant ces 24 heures, et donner cette journée de paye à ceux qui étaient dans le dénuement. Il demandait en outre aux électeurs du *Labour Party* de montrer leur mécontentement par leur vote aux élections partielles qui devaient avoir lieu alors.

Devant ce mécontentement et ces manœuvres du *Labour* qui pouvaient tourner à l'agitation, le gouvernement de M. Lloyd George proposa d'élargir la loi d'assurance. Les assurés auraient droit d'être secourus pendant 26 semaines au lieu de 15. De plus à condition d'avoir été employés au moins 20 semaines depuis le premier janvier 1920, ils auraient droit à 16 semaines jusqu'à la fin octobre 1921 et 16 autres d'octobre 21 à juin 1922. A condition d'avoir été employés 10 semaines depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1920, les anciens soldats continueraient à recevoir 20 shillings par semaine. Les mutilés n'auraient aucune condition à remplir. Le taux des allocations serait porté de 15 à 18 shillings par semaine pour les hommes, de 12 à 15 pour les femmes, de 7,6 à 9 pour les jeunes ouvriers, de 6 à 7,6 pour les jeunes ouvrières. Aux nouvelles charges correspondantes le gouvernement ferait face au moyen de cotisations accu-

mulées pendant la guerre lesquelles n'ayant pas été dépensées formaient alors un capital de £ 22 millions. A partir du 3 juillet 1921 date où l'assurance entrait dans une nouvelle année les cotisations seraient portées de 4 pences à 11 pences par semaine pour les patrons et les ouvriers respectivement et de 2 pence à 2 pence  $3/4$  pour la part de l'Etat, ce qui élèverait le total de 10 pence à 1 sh 1  $1/3$ . Un projet de loi fut donc déposé dans ce sens par le gouvernement.

Le *Labour Party* ne se tint pas cependant pour satisfait. Il désirait que l'allocation des chefs de famille fut portée à 40 shillings par semaine et celle des célibataires à 25 shillings. Il insistait en outre pour que tous les frais de l'assurance soient mis à la charge des employeurs et de l'Etat, les ouvriers étant dispensés de tout versement.

C'est sur le chiffre de l'allocation que roula le plus fort du débat. En comité le *Labour Party* avait réussi à faire élever le taux d'allocation, mais en séance plénière la majorité unioniste et libérale de la Chambre des Communes l'avait rabaissé.

La presse conservatrice d'ailleurs faisait remarquer que 18 shillings par semaine étaient loin d'être une allocation de famine. Le *Labour Party* disait-elle oublie que pendant les grèves le travail est abandonné sans que l'ouvrier touche les 18 shillings. Pendant des semaines et même des mois les grévistes se contentent des secours de leur Trade Unions qui dépassent rarement 10 shillings par semaine ; on oublie, ajoutait-elle, que la plupart du temps à l'indem-

nité de chômage se superpose le secours du syndicat, et que les industries ont la facilité d'organiser un système d'assurance plus avantageux ou même un système d'assurance complémentaire. Le Trésor déclara le Ministre du Travail, n'est pas en mesure de faire davantage. La loi d'assurance de 1920 lui coûte £ 781.000 de plus par an. Si on accordait le taux de 20 shillings au lieu de celui de 18 sh. par semaine, il en coûterait deux millions de livres de plus. Le fonds d'assurance accumulé pendant la guerre représente environ £ 20 millions dont il restera 4 ou 5 millions en juillet 1922 pour l'exercice 1922-23 mais dont il ne resterait plus rien si le taux était relevé. Attendons juillet 1922 pour examiner la situation et juger s'il est possible d'accroître les allocations ou de réduire les cotisations.

Cependant un député travailliste protesta. Il fit remarquer que si le gouvernement avait déjà pris une partie des fonds accumulés il n'y avait aucune raison pour qu'il ne prit pas le reste et puisse ainsi porter l'allocation hebdomadaire à 20 shillings. Le Ministre finit par se rallier à cette solution et l'amendement fut adopté. Fort de ce succès les travaillistes réclamèrent alors l'égalité de traitement, au bénéfice des ouvrières. Le Ministre constata qu'il était impossible d'assurer sur cette base l'équilibre financier du projet, toutefois, il consentait à maintenir la proportion primitive en portant à 16 shillings au lieu de 15 l'allocation des ouvrières. Une allocation supplémentaire de 2 sh. 6 par enfant de moins de 16 ans demandée par le *Labour* fut, après vote défavorable,

renvoyée au prochain remaniement de la loi. La proportion pour différencier les célibataires des gens mariés fut jugée elle aussi trop complexe pour qu'on l'appliquât de suite. Les allocations d'ailleurs, de l'avis des conservateurs, devaient demeurer proportionnelles aux versements effectués.

Le projet voté par la Chambre des Communes fut ensuite soumis à la Chambre des Lords. Celle-ci essentiellement conservatrice le trouva dangereux et l'amenda sur trois points. Les Lords dénoncèrent le péril de l'assurance qui entame l'énergie productive du pays, ce qui est une prime à la paresse, elle encourage les gens à ne rien faire car ils peuvent vivre tout aussi bien en ne faisant rien, qu'en travaillant. Les tribunaux disent-ils en ont connu plus d'un exemple, la presse a cité le cas d'ouvriers qui abandonnent leur emploi pour toucher le secours de chômage. Lord Midleton cite des refus d'occupation à des conditions pourtant raisonnables ; des bureaux de placement ne veulent point fournir aux municipalités de main d'œuvre à moins de 1 sh/. 10 à l'heure alors que le travail ne manquerait pas à 1 sh/. 2.

En conséquence nul ne devrait avoir le droit d'être secouru s'il refuse un emploi pour cette seule raison qu'il est habitué à d'autres conditions ou à un taux supérieur de rémunération. Quarante-deux voix contre dix-huit se prononcèrent en faveur de cet amendement. Lord Midleton fit remarquer ensuite comme l'avait déjà indiqué Lord Burnham, que l'unité fondamentale n'est pas l'individu, mais la

famille. Si plusieurs membres d'une même famille sont sans ouvrage et touchent simultanément des indemnités de chômage, grossies peut-être de secours de leurs syndicats, ils ne seront pas pressés de trouver une place.

En conséquence, aucune allocation ne devrait être servie à quelqu'un dont le mari ou la femme, résidant dans la même maison, touche un salaire, une pension ou une autre forme de revenu égal à plus de deux fois le chiffre de l'allocation. Trente voix contre 24 se prononcèrent pour l'amendement. Enfin, en raison de la cherté décroissante de la vie et de la baisse générale des salaires, Lord Stuart of Worthy fit limiter l'effet de la loi à juillet 1923 au lieu de juillet 1924.

Le texte, ainsi modifié, revint le 3 mars devant la Chambre des Communes où le Ministre du Travail accepta ce dernier changement de date, mais combattit les deux amendements précédents : l'assurance obligatoire étant alimentée par les cotisations des intéressés, ceux-ci ne sauraient être privés d'une allocation qui n'est pas une aumône ; de même, si les divers membres d'une même famille ont effectué séparément des versements à la caisse de chômage, la situation de chacun doit rester indépendante de celle des autres. Cela n'empêcha pas certains députés conservateurs de reconnaître que les Lords avaient vu juste et que rien n'était plus grave que d'amener les salariés à considérer comme stable la situation économique du moment.

La Chambre Haute ayant consenti à ne pas in-



sister sur ses amendements, le projet reçut la sanction royale qui lui donna force de loi. Ainsi, sous l'influence du *Labour Party*, l'allocation fut donc augmentée et portée à 20 sh/- par semaine pour les hommes, 18 sh/- pour les femmes, 10 sh- pour les hommes, 18 sh/- pour les femmes, 10 sh/- pour les jeunes ouvriers, et 9 sh/- pour les jeunes ouvrières, sans prévoir un relèvement du taux de versement, tout au moins pour le moment.

Mais cette loi n'avait pas prévu une augmentation du nombre des chômeurs ; celle-ci s'étant produite, son mécanisme allait se trouver faussé. Comme l'expliqua au Parlement le Docteur Macnamara, si la proportion des chômeurs n'avait pas dépassé 9 1/2 %, on serait arrivé en juillet 1922 avec une caisse vide mais non endettée. Mais la crise économique qui a commencé en septembre dernier et la crise minière qui a éclaté en Mars, au moment où l'horizon commençait à s'éclaircir ont porté cette proportion à 23 %. En juillet 1921, les sorties d'argent se chiffraient à £ 2 millions par semaine, contre £ 350.000 de rentrées. Il parut donc nécessaire au gouvernement de refondre de fond en comble les dispositions financières de l'assurance afin de ne pas grever inévitablement le trésor public, ce que la majorité conservatrice de la Chambre, toujours soucieuse d'une saine politique financière, n'aurait pas toléré. Le gouvernement publia donc un rapport d'actuaire qui indiquait les modifications que le ministère jugeait indispensables. Voici ses principales dispositions :

1° Le taux des allocations qui, depuis le 3 Mars dernier, avait été relevé à 20 shillings par semaine pour les hommes, à 16 shillings pour les femmes, serait ramené à 15 et 12 shillings respectivement, avec réduction correspondante pour les jeunes chômeurs. C'est le retour aux anciens taux de 1920.

2° Les cotisations qui, à partir du 4 Juillet, devaient être de 11 pence pour les hommes et 9 pence pour les femmes, seraient portées à 1 sh/ 3 et 1 sh/ 1 respectivement.

3° La période d'attente serait fixée à six jours au lieu de trois.

4° Outre les deux périodes de 16 semaines chacune durant lesquelles, aux termes de la loi de 1921, les assurés auront droit d'être secourus jusqu'au 7 juillet 1922, le Ministre est autorisé, en cas de nécessité, à accorder ces secours pendant deux périodes supplémentaires ne dépassant pas 6 semaines chacune.

5° Les clauses de la loi de 1920 qui permettent aux diverses industries d'avoir leur système d'assurance propre sont suspendues.

6° La caisse d'assurance contre le chômage pourra emprunter jusqu'à concurrence de £ 20 millions, au lieu de £ 10 millions.

Il faut signaler que ces nouvelles dispositions relevant fortement le taux des cotisations relevaient en même temps la proportion des charges de l'Etat, que la suspension des systèmes d'assurance en dehors

du régime normal ramènerait dans le droit commun environ 1.700.000 assurés pour lesquels l'Etat, désormais, aura à payer un quart du montant des cotisations patronales et ouvrières, au lieu de 30 % seulement de ce quart. Ceci souleva les critiques de certains députés conservateurs, mais ce fut certes le *Labour party* qui se montra le plus hostile aux dispositions nouvelles. Ses représentants protestèrent à la Chambre des Communes contre le projet qui augmentait de près d'un tiers les charges des ouvriers en réduisant d'un quart les allocations correspondantes. Tant que la cherté de la vie n'aura pas décré et que l'Etat n'aura pas trouvé des manières plus efficaces de lutter contre le chômage, le taux d'allocation fixé en Mars 1921 devrait, disaient-ils, être respecté. L'abaisser à des chiffres aussi insignifiants, c'est livrer les travailleurs pieds et poings liés aux patrons qui rêvent de leur imposer les plus radicales réductions de salaires.

Malgré les protestations travaillistes, la Chambre des Communes adopta le projet. La situation étant, en effet, très sérieuse. Par suite de la grève minière, le chômage s'était encore étendu à plus de 600.000 ouvriers. Pour beaucoup de députés, il semblait clair que les travailleurs qui chômaient par suite du manque de charbon, seraient beaucoup plus intéressés au prompt règlement de la crise houillère s'ils ne recevaient pas une indemnité de chômage élevée. Le sentiment d'une fausse sécurité tendait à les laisser assez indifférents. Aussi, beaucoup de députés conservateurs, et même libéraux, n'étaient pas

opposés à la diminution de l'indemnité de chômage considérant qu'elle n'était pas sans rapport avec la grève houillère.

Quelques mois après la mise en vigueur de la précédente loi, à la suite des protestations de la classe ouvrière, le gouvernement déposa sur le bureau de la Chambre des Communes une nouvelle proposition de loi, l'*Unemployment Workers dependants (temporary provision) Bill*, qui avait pour but d'assister temporairement les familles des chômeurs. Il fallait reconnaître en effet que 15 shillings par semaine étaient insuffisants pour faire vivre une famille dont un seul membre touchait l'indemnité de chômage. En vertu de la mesure proposée par le gouvernement, et qui devait entrer en vigueur le 10 novembre suivant pour une période de six mois, le chômeur recevrait cinq shillings par semaine pour sa femme, et 1 shilling par enfant à sa charge, sans que le total puisse, en aucun cas, dépasser 9 shillings. Si la femme était pourvue d'un emploi ou était elle-même assurée, elle était exclue du bénéfice de cette disposition. La caisse était alimentée par les versements de l'ouvrier (2 pence), du patron (2 pence), et de l'Etat (3 pence 7) pour les hommes. Les chiffres étaient respectivement de 1 penny, 1 penny et 2 pence 4 pour les femmes.

La forte contribution de l'Etat était certes pour plaire aux membres du *Labour party* qui, cependant, critiquèrent vivement l'idée de nouveaux versements obligatoires. Certaines familles ouvrières, disaient-ils, ne reçoivent qu'une assistance insuffi-

sante, d'autres ne reçoivent pas d'assistance du tout. L'ensemble des travailleurs de l'industrie n'en est pas moins frappé d'un surcroît de charges tandis que les classes les plus riches de la société échappent à toute contribution directe ou indirecte et que l'Etat méconnaît ses obligations envers tout citoyen qui n'a pas les moyens de gagner sa vie.

Les mesures précédemment exposées furent cependant adoptées par la Chambre des Communes devant l'urgence de la situation. L'année suivante, par suite de la persistance du chômage, il arriva que la grande majorité des chômeurs avait épuisé son droit à allocation. D'autre part, les mesures temporaires de secours aux familles des sans-travail, qui avaient été adoptées au mois d'octobre de l'année précédente et mises en vigueur le 10 Novembre, venaient à expiration le 9 Mai. La classe ouvrière et le *Labour* réclamèrent des secours ; aussi, le ministère fit-il adopter par la Chambre des Communes un nouveau projet qui pourvoyait aux paiements d'allocations exceptionnelles pendant une période de 15 mois jusqu'en fin Juin 1923. D'Avril à Octobre, l'assuré avait droit de toucher ses prestations pendant 15 semaines, de Novembre 1922 à Juin 1923 pendant 12 autres semaines. Ceci obligeait l'Etat à une charge de £ 5.800.000 de plus qu'il n'avait été prévu pour cette période.

Le *Labour party* soutenant les réclamations ouvrières, protesta contre le « trou » de 5 semaines qui séparait les périodes consécutives de paiement des secours et même une députation de sans-travail



de Hackney (Faubourg de Londres) vint trouver le Dr Macnamara, Ministre du Travail, pour réclamer la suppression du « trou ».

Mais le ministère de coalition, toujours soucieux de voir l'assurance couvrir ses frais, refusa, disant qu'il ne restait que de quoi payer 15 semaines d'Avril à Octobre, et que le ministère avait pensé plus équitable de répartir les périodes de telle sorte que 5 semaines de paiements alternassent avec 5 périodes pendant lesquelles l'indemnité ne serait pas servie.

Au début de 1923, le chômage se prolongeait toujours et ne permettait pas à la foule des chômeurs d'acquitter le nombre réglementaire des cotisations prévues par la loi de 1920. Devant cette situation, et à l'instigation du parti ouvrier, le ministère conservateur de M. Bonar Law se décida enfin à proposer aux Communes d'établir une nouvelle période de prestations qui seraient indépendantes de tout versement à l'intéressé. Nous voyons donc dès maintenant sous l'influence des idées travaillistes l'assurance s'orienter vers l'assistance par l'Etat. Par suite de ces dernières mesures, la part contributive de l'Etat se trouve devenir le tiers au lieu d'être le cinquième, ce qui permettra de prolonger la période d'allocation en cours jusqu'au 17 octobre 1923. Cependant, le ministère conservateur spécifiait que, lorsque l'on serait sorti de la crise et, par conséquent de cette période déficitaire, les cotisations seraient ramenées à un chiffre suffisant pour couvrir les allocations. Ce principe d'assistance sans contre-

partie n'était donc admis par le ministère conservateur que comme un expédient, un pis aller destiné à sortir d'une impasse. Certes, du point de vue strict des principes, l'assurance, telle qu'elle était conçue par la loi de 1920 aurait pu fonctionner sans changement et sans aller à la banqueroute quoique le nombre des chômeurs eut dépassé de beaucoup les prévisions de ses rédacteurs : le fonds d'assurance aurait en effet pu couvrir ses frais grâce aux dispositions de la loi qui proportionnaient les périodes de paiement aux contributions versées par l'ouvrier. Les nouveaux assurés n'auraient ainsi à peu près rien touché et les vieux assurés de 1916 et 1911 auraient eux-mêmes épuisé leur droit à l'assurance bien avant que les caisses ne fussent vides. Mais on aurait assisté à la situation lamentable de chômeurs assurés et incapables de toucher l'allocation parce que le système actuel n'était pas en vigueur du temps où ces ouvriers eussent été en mesure de verser des cotisations. Refuser d'étendre l'assurance, c'eût été pour le parti conservateur, se prêter aux attaques violentes des travaillistes et de la classe ouvrière reprochant à la bourgeoisie imprévoyante de les laisser mourir de faim.

Cette entorse à la doctrine conservatrice n'aurait d'ailleurs pas suffi à sauver le gouvernement unioniste qui fut battu aux élections, et dut se retirer en Janvier 1924 devant le ministère travailliste de M. Mac Donald.

Nous allons voir arriver au pouvoir, maintenant, des hommes décidés à étendre l'assurance-chômage en réduisant les conditions nécessaires pour le paiement des primes, et en augmentant les paiements, ce qui va contribuer à faire de l'assurance une assistance pure et simple dont l'équilibre financier ne sera même plus envisagé. Le but des travailistes en cette matière consiste seulement à s'assurer que le chômeur touche l'argent nécessaire pour mener une existence assez confortable, le ministre prendra l'argent où il pourra.

Dans sa déclaration ministérielle du 12 février, M. Mac Donald annonçait son intention d'abolir des restrictions aux paiements des secours qu'il jugeait dénuées de fondement rationnel. Il constatait que pendant les trois semaines où le sans-travail se trouve privé d'allocation, il lui faut pourtant assurer son existence et par conséquent il tombe à la charge de l'assistance publique. Cet intervalle n'a donc ni valeur morale, ni valeur économique ; il est injuste, il est irritant, il ne saurait se défendre en saine raison. De plus, il n'y a qu'arbitraire dans la décision qui accorde à celui-ci le bénéfice du secours extra légal et qui le refuse à celui-là. C'est un expédient intolérable, conclut M. Mac Donald.

En conséquence, le 18 février M. T. Shaw, Ministre du Travail appuyé par le chancelier de l'Echiquier, le Ministre de l'Hygiène, l'Attorney général et par son adjointe Miss Bondfield, soumettait à la Chambre des Communes un projet destiné à « boucher le trou » et devant entrer en vigueur le 21 fé-

vrier. D'après ce projet le gouvernement considère le chômage au degré actuel comme une conséquence directe de la guerre. Le pays a le devoir de le prendre à sa charge. Les clauses qui s'opposent à la continuité des secours réduiront à la misère par centaines et par milliers ceux qui sont trop fiers pour avoir recours à la charité publique. Quand à ceux qui y recourent ils aggravent les charges locales des contribuables précisément dans les localités où la situation est déjà la plus critique. C'est pourquoi le projet de loi se propose d'abolir l'intervalle de trois semaines entre deux périodes successives de secours, intervalle que rien ne justifie. Il en coûtera moins de £ 5.000.000 dont un quart seulement incombant à l'Etat, les patrons et les ouvriers fournissant les trois autres quarts ; on ne pourrait donc qualifier ce secours d'aumône, l'Etat faisant encore moins qu'il ne devrait.

Sir Worthington Evans, conservateur, déclare que ses amis politiques applaudiront à pareille mesure. Il constate que l'intervalle de trois semaines ne remplit plus le but pour lequel il avait été conçu et qu'il n'a d'autre effet que de faire passer les gens auxquels il s'applique du régime de l'assurance au régime de l'assistance publique ; il n'y a donc pas lieu de le conserver.

L'ancien Ministre du travail du cabinet de coalition de Dr. Macnamara appartenant au parti libéral s'exprime dans le même sens après avoir rendu hommage au rôle joué par la loi d'assurance. Le nombre de chômeurs n'ayant pas diminué comme on l'espé-



rait il constate que le gouvernement à quelque parti qu'il appartienne n'a plus qu'à amender la loi. Pour ce qui est du supplément de dépenses il n'y a qu'à user de la faculté d'emprunt qui va jusqu'à £ 20 millions. On ne l'a utilisée que jusqu'à concurrence de 15 millions. D'une manière ou d'une autre il faut bien secourir ceux qui ne demandent qu'à travailler et ne parviennent pas à trouver un emploi. Il termine en disant qu'il serait toutefois bien préférable de leur procurer du travail. M. Gérald Balfour, frère de Lord Balfour et député unioniste se trouva presque seul à désapprouver les propositions du ministère Mac Donald. Cette loi aura, selon lui, pour conséquence de pousser les moins énergiques à vivre indéfiniment des secours de l'Etat et non de leur travail ce qui contribuera à perpétuer le chômage. Le colonel William, libéral, regrette au contraire que la loi n'aille pas plus loin et n'accorde pas plus d'un shilling par enfant à la charge du chômeur.

A la fin du débat, Miss Margaret Bonfield, secrétaire parlementaire au ministère du travail, se félicite de penser que le gouvernement pourra compter sur tant d'approbateurs le jour où il remaniera l'ensemble de la loi d'assurance. Si le texte en discussion se borne à un seul article c'est qu'il est urgent de voter cette réforme au moment où va se terminer une période d'allocations normales. L'intérêt de la collectivité toute entière exige que l'on soustraie sans retard à la flétrissure du paupérisme les chômeurs que le système précédent privait de secours pendant trois semaines.



Le projet fut adopté le 19 février à la Chambre des Communes et le 21 à la Chambre des Lords. Ainsi amendée pour la huitième fois depuis son origine, la loi d'assurance contre le chômage garantissait la continuité des allocations, quel que soit le nombre des versements effectués. La persistance de la crise rendait la mesure indispensable et l'on peut s'étonner que les conservateurs après la déclaration qu'ils firent au cours de ce débat n'aient pas pris l'initiative de cette mesure avant les élections. M. Baldwin commentant les projets du gouvernement dans un article du Times du 14 février 1924 avait déclaré : « C'est là un petit pas en avant qu'aurait été forcé d'accomplir avant la fin de l'hiver n'importe quel gouvernement se trouvant au pouvoir ».

Quelques jours après, le ministère, fort de ce succès, adressa aux Commissions fiscales des instructions pour les guider dans les mesures à prendre à l'égard des chômeurs. L'intention du gouvernement était d'étendre considérablement le nombre des bénéficiaires d'allocation n'ayant point versé les cotisations correspondantes (*uncovenanted benefit*). Le ministre Mac Donald recommande de ne plus tenir compte des anciennes dispositions restrictives qui avaient jusqu'ici écarté certaines personnes du bénéfice des indemnités dans les cas suivants :

1° Personnes non mariées qui résident avec leurs parents ou avec des proches, sur l'aide desquelles il leur est permis raisonnablement de compter lorsqu'elles se trouvent sans ouvrage.

2° Femmes mariées vivant avec leur mari.

3° Hommes mariés vivant avec leur femme dans le cas où celle-ci travaille et retire de son travail de quoi rendre l'allocation de chômage superflue.

4° Personne travaillant à temps réduit mais gagnant suffisamment pour pouvoir se passer de la dite allocation.

5° Certaines catégories d'étrangers.

6° Chômeurs qui refusent d'accepter du travail à des conditions raisonnables parce que ce n'est pas celui auquel ils sont accoutumés, bien qu'ils soient capables de le faire.

Dans tous ces cas, décida le ministère Mac Donald, comme dans celui de tous ceux qui réclament des allocations non couvertes par leurs versements, il n'y aura à tenir compte que des trois grandes considérations suivantes.

1. — Que le chômeur est en temps normal employé à un métier qui rentre dans le cadre de l'assurance.

2. — Qu'il cherche sans y réussir à se procurer un travail, qui occupe tout son temps.

3. — Qu'à une époque ou à une autre il a effectué au moins 20 versements ou qu'étant donné les possibilités d'emploi dans sa profession normale il a depuis le 31 décembre 1919 travaillé un temps raisonnable dans un métier auquel s'applique la loi d'assurance. (Dans le cas de certains démobilisés il leur suffit même de prouver qu'ils ont travaillé ainsi avant de partir sous les drapeaux).

Le ministre concluait en disant que le maintien de toutes ces clauses d'exception ne se défendait pas.

Si le pouvoir du Ministre devait s'exercer dans l'intérêt public de façon à éliminer les individus dont les antécédents montrent qu'ils ne méritent pas d'être secourus, il n'y avait pas de motif pour qu'il serve à écarter des travailleurs qui normalement sont assurables et qui cherchent sérieusement du travail.

L'opposition conservatrice ne manqua pas de protester énergiquement contre de telles mesures. La presse unioniste, en publiant les instructions adressées aux commissions par le ministère du travail s'éleva contre la dépense supplémentaire évaluée à £ 4 millions qui allait en résulter. Le point le plus critiqué fut l'admission des travailleurs étrangers au paiement de « l' *Uncovenanted benefit* ». Jusqu'alors on leur avait refusé rigoureusement toute allocation ne correspondant pas à un versement antérieur. Dorénavant par suite même des nouvelles instructions ministérielles les Commissions locales n'auraient plus à tenir compte de la nationalité.

Le ministère travailliste ne s'en borna pas là, il voulut par une loi nouvelle appliquer les idées du parti. Le gouvernement publia le 7 avril le texte d'un projet déposé le jeudi précédent par le ministère du travail sur le bureau de la Chambre des Communes et destiné à modifier la loi d'assurance sur le chômage.

Ce projet apportait à la législation existante des changements d'une portée considérable. Les conditions à remplir pour avoir droit aux secours sont encore simplifiées. Elles sont définies de la façon suivantes :

(a) L'assuré doit faire la preuve qu'il exerce normalement un emploi couvert par la loi d'assurance et qu'il a l'intention de chercher normalement à gagner sa vie dans un emploi couvert par la dite loi.

(b) Qu'en temps normal un emploi de ce genre adapté à ses capacités s'offrirait vraisemblablement à lui.

(c) Que durant les deux années antérieures à sa demande d'allocation il a trouvé à s'occuper dans le dit emploi autant qu'on pouvait raisonnablement l'attendre étant donné l'ensemble des circonstances et les chances de travail pendant la période en question.

(d) Qu'à l'heure actuelle il fait tous ses efforts pour obtenir un emploi adapté à ses capacités et qu'il est tout prêt à l'accepter.

On voit que de telles conditions sont facilement réalisables et que de cette façon le parti travailliste admet à peu près toute la classe ouvrière au bénéfice des indemnités. Un autre changement a trait à la limite d'âge à partir de laquelle l'ouvrier a droit à indemnité. Jusqu'alors, cette limite d'âge était de 16 ans. A partir du 6 Octobre 1924, la loi décide que les jeunes garçons et les jeunes filles qui, au sortir de l'école, entrent dans un métier couvert par la loi pourront bénéficier des indemnités de chômage. Le ministère constate qu'étant donné le déficit de la caisse d'assurance, il ne peut, pour le moment, diminuer les cotisations. Mais au terme de la période déficitaire on réduira la contribution des ouvriers et des patrons et on fixera la quote part de l'Etat à

la moitié des versements combinés des patrons et des ouvriers ; c'est-à-dire à un tiers du total, alors que la loi de 1923 prévoyait une réduction de cette contribution la ramenant à un quart du total.

Sous l'influence travailliste, on voit donc s'accroître la part contributive de l'Etat. Les conservateurs critiquèrent ces dispositions qui devaient augmenter considérablement les dépenses de l'assurance. Mais ils s'opposèrent surtout à une disposition nouvelle ayant trait au cas où l'arrêt du travail est dû à un conflit affectant l'établissement dont faisaient partie les chômeurs en instance d'allocations. Un article de la loi de 1920 leur refusait tout droit à allocation pendant la durée du conflit. Le projet de la loi leur rend ce droit dans le cas où ils peuvent faire la preuve qu'ils ne participent pas au conflit causant l'arrêt du travail et qu'ils n'appartiennent pas à une classe ou catégorie de main-d'œuvre dont les membres y participent. Voici encore un avantage accordé aux chômeurs par le *Labour party*. Ce ne fut pas tout. Jusqu'alors, la loi ne prévoyait de secours que pour une durée de vingt-six semaines, le ministre demanda de substituer à la période de vingt-six semaines une période de quarante et une semaines. Le gouvernement faisait remarquer que cela représentait pour la caisse d'assurance seulement, une dépense d'un peu plus de £ 2 millions ; mais que la caisse d'assurance avait déjà remboursé à l'Etat £ 2,750.000 et que, de plus, elle payait comme intérêt des avances  $4\frac{7}{8}$  à 5 %, c'est-à-dire beaucoup plus que le taux auquel le Trésor trouvait à emprun-



ter, « Ce serait donc injuste, disait le gouvernement, de voir là une aumône de l'Etat ». M. Macnamara déclara que les libéraux voteraient le projet parce qu'une telle mesure s'imposait. Ces mesures furent adoptées. Les Communes approuvèrent également, quelques mois plus tard, un nouveau projet qui accordait les allocations pendant 11 semaines nouvelles, ce qui étendait ainsi le service des allocations à l'année entière.

Voici donc ce qu'a fait le premier ministre Mac Donald en matière d'assurance chômage ; selon les principes des travaillistes il a augmenté le nombre des assurés, il a transformé l'« *uncovenanted benefit* » et en changeant le mot « *uncovenanted* » (non convenu) par « *extended* » (prolongé) il en a fait un droit pour le chômeur et non plus une mesure laissée au bon plaisir du Ministre du Travail. Il a multiplié les allocations sans se soucier de savoir si le budget de l'assurance allait pouvoir s'équilibrer sans faire des appels incessants au Trésor public.

\*  
\* \*

Le parti conservateur, après les élections de la fin de 1924, en reprenant le pouvoir, allait s'efforcer de mettre un terme aux largesses du *Labour party*. Sir Arthur Steel Maitland, ministre du travail du nouveau cabinet, dans un débat aux Communes du 7 Juillet 1925, critique la politique du ministère Mac Donald.

Selon lui, le ministère travailliste a trop dépensé pour l'assurance. Si la loi de 1924 n'avait pas

été votée par le précédent ministère, le fonds d'assurance serait encore solvable à cette date. Il critique comme très onéreuse la réduction de la période d'attente avant paiement des indemnités de chômage, ramenée de six jours à trois par son prédécesseur travailliste. Il trouve exagéré et illogique d'avoir fait de l'*extended benefit* un droit qui n'est plus contrôlé par le ministre, et dont la seule condition est d'être soumis seulement au paiement de 30 contributions. C'est une erreur, dit-il, de croire qu'un droit peut exister sans versements correspondants. Ceux qui ont effectué les versements complets ont bien un droit, mais ce droit ne peut exister dans le cas contraire. Il cite le cas de l'assuré contre les risques d'accidents d'automobile : celui-là seul qui a payé la prime a un droit en cas de sinistre. Il reconnaît certes que le bénéficiaire de l'*extended benefit* ne reçoit pas une charité puisque cette allocation ne lui est accordée qu'à titre de crédit, l'assurance espérant recouvrer son montant plus tard. Pour la période d'attente, il propose de revenir à l'ancien délai de 6 jours. Comme réplique aux protestations des travaillistes, il constate que c'est d'ailleurs la pratique habituelle des Trade Unions de ne commencer le paiement des secours que six jours après la date de cessation du travail. Il vaut mieux d'ailleurs pour l'ouvrier une période d'attente de 6 jours qu'une cessation du cours des périodes de paiement.

M. Shaw, ancien ministre du travail du cabinet Mac Donald, s'éleva contre les prétentions de son successeur. Il demanda aux Communes « de ne pas

réduire le nombre des personnes qui reçoivent l'allocation à un moment où le chômage augmente d'une façon alarmante. Il critique l'opinion de certains conservateurs qui considèrent l'*extended benefit* comme une charité et non comme un droit. Il signale l'effet fâcheux des mesures restrictives proposées par les conservateurs, ce qui aura pour but de forcer un grand nombre de chômeurs à chercher assistance conformément à la loi des pauvres. En déchargeant des allocations le pouvoir central, on rejettera tout leur poids sur les autorités locales déjà si lourdement endettées. Loin de diminuer les paiements faits aux chômeurs, le Ministre devrait les accroître de plus en plus. C'est un tort de considérer que l'assurance empêche les ouvriers de chercher du travail. Il conclut en disant qu'il combattra les projets du gouvernement « ligne par ligne ».

Cependant le gouvernement, s'appuyant sur une forte majorité, eut gain de cause ; il obtint en outre, un renforcement des conditions nécessaires au paiement des indemnités en excluant :

1° Les jeunes gens vivant avec leurs parents si ces derniers sont capables de les entretenir.

2° Les femmes mariées vivant avec leur mari s'il a du travail.

3° Certaines classes de travailleurs à temps réduit.

4° Les étrangers qui ne résidaient pas dans le pays avant le 1<sup>er</sup> janvier 1911 (sauf exceptions).

M. Mac Donald et plusieurs membres du *Labour party* s'élevèrent contre cette politique d'exclusion

qui, disaient-ils, aurait pout but d'obliger un grand nombre de chômeurs à vivre sur la *Poor Law*.

On voit donc que les conservateurs, après leur retour au pouvoir, demeurèrent fidèles à leur idée que l'assurance devait économiquement se suffire et conserver son réel caractère d'assurance. Quelques jours plus tard, le 30 juillet, M. Betterton, secrétaire parlementaire du ministère du Travail, exposait ainsi les divergences en matière d'assurance qui opposaient le parti conservateur au *Labour*.

« Réellement, dit-il, entre nos adversaires politiques et nous, il y a une grande divergence d'opinions. Les députés du parti adverse persistent à considérer ce fonds non comme un fonds d'assurance, mais comme un fonds d'assistance où nous pouvons puiser à volonté. Si vous établissez une seule fois le droit, pour un assuré, de toucher ce pourquoi il n'a pas payé, vous allez faire quelque chose de tout à fait incompatible avec le principe de contribution de l'assurance. Je reconnais assurément qu'il y a beaucoup de députés qui déclarent que vous pouvez adopter un principe de non contribution. Cela serait applicable à un projet sans contribution, mais il n'est pas applicable à un projet contributif. »

« Certains députés parlent de « droits » ; On dit qu'un homme a un droit à une chose pour laquelle il a payé. Un droit contre qui ? Pas contre ce fonds. Nous avons à considérer non seulement les droits de ceux qui ont élevé ces réclamations contre le fonds, mais aussi les droits de ceux qui ont constitué le fonds. En considérant les droits de ceux qui

ont payé, nous sommes obligés de conserver quelques relations entre les contributions et les indemnités. Jusqu'à l'année dernière, ce fut toujours le principe sur lequel la Chambre s'est appuyée et, quand M. Shaw, l'année dernière, changea le mot *uncovenanted* par *extended*, il ne changea pas le principe sur lequel cette disposition était fondée. Cette indemnité fut appelée *uncovenanted*, parce qu'il n'y a pas de convention ou de marché pour l'établir. Vous ne supprimez pas la difficulté en l'appelant tout simplement *extended*. Quand arriva le grand effondrement de 1921, le Ministre du travail d'alors comprit qu'il y avait beaucoup de gens qui, en aucune façon, ne pouvaient souscrire parce que l'effondrement coïncida avec la très grande augmentation du nombre de ceux qui furent compris dans les articles de la loi, et il institua ce que vous considérez comme « indemnité sans convention ». Il déclara en effet qu'un homme toucherait une indemnité au delà des contributions qu'il avait payées, pourvu qu'il satisfasse à certaines conditions. Dans une seconde loi de la même année, les termes employés étaient : « s'il apparaît au Ministre qu'en tenant compte de toutes les circonstances du cas, la chose est d'intérêt public ». Telle était la position jusqu'à l'année dernière où M. Shaw déposa le projet et transforma ce qui était autrefois une demande dépendant des termes que je viens d'employer, en un droit. En tenant compte, cependant, qu'il s'agit d'un projet contributif, nous avons aussi à considérer le droit de ceux qui ont payé et nous ne pouvons



pas accepter comme un droit absolu la demande faite par certains en dehors des contributions, sans qu'elle donne lieu à l'exercice d'un acte de volonté de la part du Ministre... Entre nos adversaires et nous, il y a cette différence fondamentale que je ne prétends pas dissimuler et que je ne désire pas obscurcir, c'est que dans un projet contributif il soit possible de rendre légal et de droit quelque chose qui ne repose pas sur les contributions payées. »

Voilà donc bien exposé le différend qui divise conservateurs et travaillistes. M. Shaw d'ailleurs, dans ce même débat du 30 Juillet 1925, s'éleva contre la thèse conservatrice. « Je me lève une fois de plus, dit-il, pour protester contre cette idée qu'il s'agit là d'un projet d'assurance ordinaire. Nous ne voulons pas reconnaître qu'il s'agit là de quelque chose de cette sorte. Je déclare de nouveau dans l'intérêt du parti que je représente, que nous considérons ce chômage exceptionnel comme le résultat direct de la guerre dont la nation toute entière est responsable. C'est une responsabilité nationale de prendre soin de ces hommes et de ces femmes. »

Ces deux thèses demeurent donc incompatibles, aussi les deux partis vont-ils s'efforcer, chacun selon leurs moyens d'action aux Communes de faire adopter leurs idées. Mais les circonstances ne vont pas être favorables aux conservateurs. Le système de l'assurance contributive et financièrement indépendante du Trésor, n'aurait pu fonctionner normalement que si le chômage intense qui sévissait alors n'avait pas persisté. Or, malgré tous les efforts faits

en d'autres points par le ministère conservateur, celui-ci n'arrivait pas à diminuer la masse des sans-travail. Le gouvernement se tira d'affaire au début en prolongeant les périodes de paiements des indemnités et en faisant appel au Trésor, mais il apparut bientôt qu'avec la continuation de la crise, le fonds d'assurance n'arriverait jamais à être solvable. Il allait donc falloir, en toute nécessité, refondre la loi.

Le gouvernement s'inspira dans son nouveau projet du rapport de la commission Blanesburgh qui avait été chargée depuis 1925 d'examiner « à la lumière de l'expérience du fonctionnement de l'assurance-chômage les changements qu'il y avait lieu d'apporter à la réglementation en vigueur ». Les recommandations proposées par cette commission, qui avaient cependant été acceptées par les trois représentants des syndicats qui en faisaient partie étaient nettement favorables à la thèse des conservateurs. Il distinguait l'indemnité normale (*standart benefit*) de l'indemnité prolongée (*extended benefit*) cette dernière ne devait être accordée qu'en prévision des contributions futures et elle était soumise à certaines conditions. Il conseille les contributions égales des patrons, des salariés et de l'Etat. L'assurance doit couvrir ses frais avec les cotisations versées. L'indemnisation promise ne doit pas inciter l'assuré à l'imprévoyance. Le taux des indemnités prévues doit donc être nettement inférieur au salaire des travailleurs non spécialisés. Cette indemnité ne devait pas non plus nuire à la mobilité de la main-d'œuvre et l'empêcher d'émigrer. Quant à la dette du fonds

de chômage, la commission suggère de la liquider en ajoutant, pendant la période nécessaire, un penny par semaine à la contribution de chacune des trois parties.

Le paiement des indemnités serait soumis à plusieurs conditions :

1° Une période d'attente de six jours.

2° Le paiement de 30 contributions pendant les deux dernières années.

3° La preuve que l'ouvrier cherche vraiment du travail.

Il ne devra pas avoir quitté son emploi volontairement sans raison suffisante ou avoir été renvoyé pour mauvaise conduite ; il ne devra pas tomber sous le coup de la disqualification pour conflit du travail.

Pour ce qui est des jeunes gens, ils ne sont admis à l'assurance qu'à l'âge de 16 ans et l'indemnité devra être également subordonnée à la fréquentation de cours spéciaux d'instruction. Enfin, la commission recommande la suppression de l'*extended benefit* dès que la chose sera possible.

Ces mesures furent commentées très favorablement par la presse conservatrice ; par contre, la presse libérale et la presse travailliste s'y opposèrent violemment. La proposition la plus critiquée fut celle qui demandait la liquidation de la dette du fonds de chômage à l'aide des cotisations versées. Dans un article de Février 1927, le Manchester Guardian (libéral) critiquant le projet, proteste particulièrement contre cette disposition.

« Nous doutons, dit-il, qu'il soit opportun d'infliger à l'industrie un fardeau annuel supplémentaire de 5 millions et demi de livres jusqu'à ce que le fonds d'assurance redevienne solvable. Le chômage normal des cinq dernières années est dû à la guerre ; il devrait donc être considéré comme une dépense de guerre au lieu d'être mis à la charge de l'industrie, ce qui n'aura d'autre effet que de prolonger la crise. »

L'opposition au projet fut surtout vive dans les milieux travaillistes. Un congrès des syndicats fut convoqué spécialement le 28 Avril pour définir l'attitude du parti sur ce point. Les membres firent valoir qu'il n'était pas équitable d'admettre dans l'industrie des jeunes gens de 14 à 16 ans, alors qu'on les exclut du bénéfice de l'assurance. On reprocha en outre à la commission de n'avoir pas annulé la dette actuelle du fonds de chômage et de vouloir supprimer à brève échéance l'indemnité prolongée. De plus, la clause relative aux 30 contributions exigées immédiatement pour son paiement rendait irrecevable la demande d'environ 200.000 personnes qui touchent maintenant l'indemnité.

Malgré l'accueil favorable fait au rapport Blanesburgh par le parti unioniste, et malgré l'unanimité qu'il avait réunie à la commission, le gouvernement conservateur s'écarta en plusieurs points importants des recommandations qu'il contenait. La commission proposait de répartir le coût de l'assurance par fractions égales entre les patrons, les salariés et l'Etat. Dans

le projet de loi, cependant, les participants continuaient à contribuer d'une façon inégale, les patrons payant la contribution la plus élevée et l'Etat payant la plus faible. D'après l'article premier du projet de loi, le bénéfice de l'allocation de chômage devenait un droit pour l'assuré lorsqu'il se trouvait dans les conditions requises. Le pouvoir discrétionnaire que possédait jusqu'alors le ministre du travail de restreindre l'octroi des allocations était supprimé. La distinction faite jusqu'alors entre l'allocation normale (*standart*) et l'allocation prolongée (*extended*) devait être supprimée après une période de transition.

A l'avenir, pour avoir droit à une allocation, l'assuré devra avoir au moins payé trente cotisations au cours des deux années précédant la date de sa demande d'allocation. La situation du postulant à cet égard sera vérifiée tous les trimestres. La règle ancienne qui limitait la durée de l'allocation normale à une semaine par six cotisations versées avec un maximum de 26 semaines d'allocation pour chaque année était supprimée. Ainsi, un assuré qui avait eu jusqu'alors un emploi régulier, pourrait recevoir l'indemnité de chômage pendant dix-huit mois. Le projet de loi stipulait également qu'au bout d'une certaine période, le chômeur assuré pourrait être tenu d'accepter un emploi autre que celui qu'il exerçait antérieurement. Le projet créait aussi sur les conseils de la commission une nouvelle classe d'assurés : les jeunes gens des deux sexes, de 18 à 21



ans, qui devaient payer une cotisation moindre que les adultes, tout en recevant les mêmes allocations.

Enfin, en matière de conflit du travail, le projet portait que la disqualification ne prendrait effet que si les assurés participant au conflit travaillaient dans le même local que les grévistes, alors que, auparavant, les assurés qui ne participaient pas eux-mêmes, ou n'étaient pas directement intéressés au conflit du travail survenu dans une entreprise qui les employait pouvaient pourtant être disqualifiés si d'autres travailleurs de la même catégorie participaient à ce conflit. Par contre d'un autre côté la nouvelle législation se montrait moins libérale en supprimant le cas où les grévistes échappaient à la disqualification si le patron avait contrevenu à un engagement pris envers les ouvriers.

Ainsi malgré les concessions faites au *Labour Party* surtout sur la question du « droit » à l'allocation, droit que le parti unioniste soumettait d'autre part à des conditions strictes le projet présentait dans son ensemble un caractère nettement conservateur. Il continuait particulièrement à faire reposer l'assurance sur la contribution des intéressés. Aussi allait-il être l'objet des attaques du *Labour Party* et de la classe ouvrière. Ces critiques furent d'ailleurs formulées aux Communes lors des débats qui précédèrent le vote de la loi.

En raison de l'importance des divers problèmes envisagés au cours de la discussion nous allons examiner les principaux arguments invoqués par les partis. Tout en reconnaissant que le principe selon

lequel le paiement de l'indemnité devait être un droit statutaire, le parti travailliste fit valoir par ailleurs que l'application de l'article premier qui subordonne l'allocation de toute indemnité à l'observation des conditions statutaires, c'est-à-dire au paiement d'un certain nombre de contributions, privait du bénéfice de l'indemnité d'assurance et mettait à la charge de l'assistance publique environ 200.000 travailleurs ce qui ne manquait pas d'accroître pour l'industrie la charge des impôts locaux d'où découlent en majeure partie les fonds de l'assistance publique.

Le Ministre du Travail répondant à cette critique s'efforça de prouver que les charges évitées par l'Etat n'étaient pas forcément supportées par l'assistance publique. Le Ministre cita un mémorandum établissant pour la période de Janvier à Septembre 1927 un parallèle entre les statistiques du chômage publiées par le ministère du travail et celles de l'assistance publique publiées par le ministre de l'hygiène. Le mémorandum constate :

(a) Que le nombre des chômeurs assurés dans toutes les industries soutenues par l'assistance publique est tombé de janvier à septembre 1927 de 130,080 à 97,085,

(b) Qu'alors que le nombre des assistés est tombé de 25,4 % pendant la période envisagée celui des chômeurs du sexe masculin compris dans la statistique du chômage n'avait baissé que de 16,4 %, ce qui revient à dire que le taux de diminution révélé par les statistiques de l'assistance publique a été une

fois et demi ce qu'il était dans les statistiques du chômage du ministère du travail.

(c) Que d'avril 1926 à septembre 1927 le nombre des assurés masculins bénéficiant de l'assistance publique en Angleterre et dans le Pays de Galles avait diminué de 39.106 soit 28,6 alors que le nombre des chômeurs masculins sur le registre de l'assistance chômage avait augmenté de 120.782, soit 19,2 %.

Donc le Ministre dégageait la conclusion qu'il n'y avait pas dans l'ensemble de transfert de quelque ampleur, de l'assurance à l'assistance publique. Le Ministre du travail présenta en outre un autre mémorandum établissant que le nombre de ceux qui en vertu de cette règle seraient exclus de l'assurance ne serait que de 30.000 inférieur à ce qu'il eut été en l'absence de cette règle, et que par contre la nouvelle législation qualifierait pour être indemnisés environ 26.000 nouveaux chômeurs.

Les membres du *Labour Party* critiquèrent cependant les bases de cette estimation et maintinrent que l'application automatique des 30 contributions serait d'une rigueur excessive à l'égard des industries les plus atteintes et impliquait de très nombreuses disqualifications dans les industries saisonnières et dans celles qui périssent. Le *Labour Party* soutint un amendement de M. Viant (travailliste) demandant de ramener le chiffre de 30 contributions à 20. Cet amendement fut repoussé. Un autre amendement travailliste fut proposé aux termes duquel la règle de 30 contributions ne devait pas s'appliquer à des ou-

vriers travaillant habituellement dans une industrie où le pourcentage moyen des chômeurs au cours de l'année précédant la dernière demande d'indemnité, aurait dépassé 15 %.

Le Ministre refusa d'accepter cet amendement en affirmant qu'il aurait pour effet de faire obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre et qu'il rendrait difficile les transferts désirables de travailleurs des industries où le chômage est élevé vers les industries nouvelles. De plus il constate que cette règle était indispensable si l'on voulait éviter que le système d'assurance chômage ne devint véritablement un système d'assistance ou de pension. L'amendement travailliste fut repoussé.

Un autre amendement fut proposé par M. Gibbins (travailliste) et soutenu par son parti. Il demandait qu'une indemnité de chômage fut versée au chômeur qui se trouve dans l'impossibilité d'obtenir un emploi, si cette impossibilité n'est pas due à un refus de sa part de chercher du travail conformément aux instructions raisonnables qui lui auraient été données par un fonctionnaire de l'assurance-chômage. M. Gibbins signalait la difficulté qu'il y a à définir les termes de la loi « *Genuinely seeking work* » (recherchant vraiment du travail) et le danger des décisions injustes et arbitraires que l'on courait en confiant l'appréciation de cette notion à des comités d'une composition changeante ou à des cours d'arbitrage.

M. Belterton, secrétaire parlementaire du Ministre du travail, maintint qu'il était nécessaire d'obli-

ger les assurés désireux de bénéficier de l'allocation à « rechercher vraiment du travail » selon les termes de la loi pour protéger aussi les autres contributeurs de l'assurance. Le critérium proposé par l'amendement ne serait applicable, ajoutait-il, que si les bureaux de placement connaissaient tous les emplois vacants, le recours des employeurs aux bureaux de placement étant obligatoire. A la demande du gouvernement, l'amendement travailliste fut donc repoussé.

Pendant le débat qui eut lieu au cours de la seconde lecture, des orateurs travaillistes protestèrent contre la réduction de 18 sh. à 10 sh. par semaine de l'indemnité aux jeunes chômeurs. On avait pensé, par ce moyen, retarder l'âge auquel, dans certains districts les adolescents cherchent du travail et favoriser ainsi une éducation technique plus poussée. Les travaillistes firent remarquer qu'avec une telle indemnité, il était impossible aux jeunes chômeurs de se maintenir dans un état physique suffisant pour accepter un emploi lorsqu'ils pourraient en trouver un. Une telle mesure, disaient-ils, aurait pour effet d'obliger les jeunes gens à s'enrôler dans l'armée et les jeunes filles à se placer comme domestiques. Devant ces protestations, le gouvernement, au cours du débat en commission, modifia les propositions primitives. Les assurés de 18 à 21 ans furent répartis en trois groupes et on remplaça le tarif uniforme par des taux allant de 10 à 14 sh. pour les jeunes hommes, et de 8 à 12 sh. pour les jeunes filles.



Au cours de ce débat sur les conditions d'indemnisation, M. Greenwood (travailliste) soumit un amendement aux termes duquel l'allocation de l'indemnité devait être à l'égard des chômeurs de moins de 18 ans, subordonnée à la fréquentation d'un centre d'entraînement. M. Greenwood insista sur les effets psychologiquement désastreux du chômage sur les jeunes gens, et rappela les recommandations du rapport Blanesburgh favorables à l'institution de centres d'entraînement pour les jeunes chômeurs. Le Ministre refusa d'accepter cette clause qui, à son avis, priverait de l'indemnité beaucoup de jeunes chômeurs n'ayant pas la possibilité de suivre les cours des centres d'entraînement. Cependant, il se déclara disposé à accepter le principe même de la création de tels centres et il proposa qu'une clause soit inscrite dans la loi, permettant au Ministère du travail de prélever sur le fonds d'assurance chômage les sommes nécessaires à la création de nouveaux centres.

Le parti travailliste protesta également contre l'insuffisance générale des taux d'allocation. A son avis, les taux prévus n'étaient pas de nature à assurer une vie convenable aux sans-travail. Le Ministre du travail, répondant à cette critique, exposa que le gouvernement n'avait jamais eu en vue de fixer l'indemnité à un taux tel qu'elle suffît à assurer l'existence des chômeurs. L'indemnité devait être considérée comme un appoint et une aide pour traverser une période de chômage. C'est bien là en effet une différence importante entre le point de vue conser-

vateur de l'assurance et celui des travaillistes. Les premiers mesurent le montant de l'indemnité sur les possibilités financières du fonds d'assurance, les seconds le règlent surtout sur le *standard of life* de l'ouvrier. Malgré les protestations travaillistes, le gouvernement conservateur maintient les taux portés au projet.

La question de l'indemnisation en cas de conflit donna lieu également à de vives controverses. M. Young (travailliste) proposa un amendement aux termes duquel il convenait d'insérer dans la nouvelle loi la clause ancienne qui permettait aux ouvriers de toucher l'allocation lorsque la rupture avait lieu de la part du patron. « Si l'employeur, dit-il, est seul responsable de la grève et qu'il en résulte du chômage, les travailleurs ont droit à l'indemnité... Le gouvernement propose maintenant de disqualifier les travailleurs s'ils perdent leur emploi par suite d'un employeur qui brise leur engagement... Pourquoi le gouvernement veut-il aider les mauvais employeurs contre les ouvriers. »

Le gouvernement objecta à cette proposition d'amendement que l'allocation de l'indemnité dans les cas spécifiés impliquait une décision des cours d'arbitrage ou de l'arbitre suprême quant au caractère des conflits industriels. Il convenait de ne pas charger les fonctionnaires de l'assurance chômage d'exercer de telles fonctions. De plus, une clause créant cette possibilité découragerait les employeurs de passer des contrats de longue durée. C'est à la suite de ces arguments, fit remarquer le Ministre,

que le Comité Balnesburgh a recommandé la suppression de la clause de 1924 qui permettait d'indemniser les chômeurs qui se trouvaient sans emploi pour de telles raisons.

On voit bien que la nouvelle loi était loin de rallier les suffrages des travaillistes et même parmi les conservateurs, beaucoup ne la considéraient que comme une disposition provisoire et s'accordaient avec le *Labour* pour en critiquer certains effets. Le *Times*, dans un article du 24 Novembre 1927, formule, lui aussi, ses craintes sur l'augmentation des charges de l'assistance. « L'adaptation d'un système, administrativement sain, d'assurance-chômage ne peut, par conséquent, être une solution des problèmes du paupérisme et du chômage. Le Rapport du Comité Blanesburgh justifie le projet de loi, mais il encourage à faire davantage, même si la charge supplémentaire, qui sera imposée à l'assistance publique ne porte que sur 30.000 personnes, l'accroissement des charges affectera le plus lourdement ceux qui sont le moins à même de le supporter. En d'autres termes, la tendance à la misère sera accrue et le problème d'y porter remède s'intensifiera de plus en plus avec celui de libérer de leur surplus de main-d'œuvre certaines industries frappées d'une façon permanente ».

\*  
\* \*

La nouvelle loi subsista cependant sans modifications jusqu'à la fin de la législature. Mais, à partir de Mai 1929, la majorité travailliste et libérale,

reprenant le pouvoir, allait de nouveau ramener les dispositions de l'assurance-chômage à des principes plus conformes aux vues du *Labour party*. La disposition de la loi d'assurance-chômage qui obligeait le chômeur à prouver qu'il « cherchait vraiment du travail », avait toujours mécontenté le *Labour party*. Aussi, dès l'arrivée au pouvoir du Ministère Mac Donald, les Trade Unions et les extrêmes de la nuance Maxton Wheatley protestèrent-ils contre l'application honnête de la loi par Miss Margaret Bondfields, Ministre du Travail. Dès juillet 1929 Miss Bondfield nomma une Commission spéciale en vue de modifier ce point délicat. Cette Commission présidée par Sir Harold Morris présenta un rapport qui devait inspirer un nouveau projet de loi sur l'assurance chômage. Ce rapport appliquant les idées travaillistes conseillait les dispositions suivantes : « Nous estimons, disait-il, qu'il n'est pas possible de déterminer la nature de la preuve que les signataires des demandes d'allocations doivent fournir. Au lieu que la preuve soit fournie par le postulant nous recommandons que l'on procède par refus ou suppression si le postulant a refusé une offre de travail convenable. »

On voit donc la différence avec le principe de la législation en vigueur. Tout individu, d'après les recommandations de la Commission doit avoir droit a priori à une allocation ; mais on peut au lieu de celle-ci lui offrir un emploi convenable, soit au moment de sa demande soit par la suite. S'il refuse, le secours est supprimé. En d'autres termes on aboutit au renversement de la charge de la preuve : d'après le sys-



tème conservateur la charge de prouver qu'il cherche du travail incombe à l'intéressé tandis que du point de vue travailliste c'est au contraire à l'administration qu'il appartient de prouver que l'ouvrier refuse du travail.

Un autre point du rapport discute ce qu'il faut entendre par « l'emploi convenable » que peut-être tenu d'accepter l'ouvrier. L'opinion conservatrice interprète le mot convenable « suitable » dans un sens très étendu tandis qu'au contraire les Trade Unions demandent que l'ouvrier soit laissé dans la partie où il s'est spécialisé. Le rapport prévoit que le terme sera fixé entre les fonctionnaires et le chômeur. En cas de désaccord, le différend sera porté devant un tribunal spécial (*Court of Referees*). Ce tribunal existant déjà mais ses sièges étant occupés exclusivement par des hommes de loi, le rapport Morris demanda que les titulaires soient choisis dans un esprit plus large et que quiconque ayant une connaissance spéciale des questions ouvrières puisse être désigné comme juge. De plus, on étendrait les pouvoirs de ce tribunal : il émettrait des décisions et non plus des recommandations. Le rapport mentionne également qu'en aucun cas on ne pourrait considérer comme « travail convenable » l'offre d'une place de domestique à une femme ayant précédemment exercé un métier.

A la suite de la publication de ce rapport, le gouvernement fut mis en demeure par l'extrême-gauche du parti, l'*Independent Labour party*, de réaliser les promesses imprudentes qu'il avait faites au



cours de la campagne électorale. M. Mac Donald avait déclaré dans un discours, la veille des élections, que le parti assurerait du travail pour tous et, s'il ne pouvait trouver du travail, il fournirait l'argent nécessaire pour la subsistance. Il était donc mis en demeure par les travaillistes eux-mêmes d'appliquer à l'assurance les vues du parti. M. Clynes, d'autre part, faisant allusion à la clause de la loi qui refusait l'allocation à ceux qui ne recherchent pas « véritablement du travail » la qualifiait de « persécution administrative ».

Pris entre ses promesses imprudentes, les sommations et les menaces de l'*Independent Labour party*, et d'autre part la persistance de la crise économique et le déficit de l'assurance-chômage, le Ministère Mac Donald publia un projet de loi sur l'assurance chômage qui constitue une sorte de compromis.

Le nouveau projet de loi abaissait à 15 ans au lieu de 16 l'âge minimum à partir duquel on peut être inscrit à l'assurance-chômage. Les enfants de 15 ans pourront être crédités d'un certain nombre de contributions s'ils sont encore à l'école ou dans un centre d'instruction. Les allocations aux jeunes hommes dans les catégories allant jusqu'à 20 ans seront augmentées proportionnellement aux différences d'âge existantes. Le projet de loi augmente également l'allocation des chômeurs ayant des personnes à leur charge, il porte l'allocation de 7 sh. à 9 sh. et étend un peu la catégorie des gens pouvant en bénéficier.

Le point le plus important qui donnait satisfaction à la classe ouvrière, c'était que le chômeur n'aurait plus désormais à faire la preuve qu'il cherche vraiment du travail pour pouvoir toucher l'allocation. Ce sont désormais les autorités qui doivent faire la preuve que le chômeur n'est pas qualifié pour avoir droit à l'allocation. Une modification importante de l'ancienne loi qui souligne la tendance travailliste à passer du principe de l'assurance à celui de l'assistance est celle qui abrogeait les dispositions de la loi selon lesquelles pour avoir droit au secours, le chômeur devait prouver qu'il avait travaillé pendant une certaine période au cours des deux dernières années. De plus, on augmenterait d'un an la période transitoire pendant laquelle, dans certains cas, un chômeur peut avoir droit à des allocations, quoiqu'il n'ait pas payé 30 cotisations pendant les deux dernières années. Le projet prévoyait également une certaine catégorie de gens qui, bien que n'étant pas qualifiés pour recevoir l'allocation de l'assurance, recevraient des bureaux de placement des secours équivalents aux indemnités d'assurance. Une autre catégorie de nécessiteux aurait également droit à recevoir des secours plus faibles de l'assistance publique. La loi prévoyait, en outre, une très grosse augmentation des dépenses qui seraient couvertes par le Trésor.

Le projet, par suite de son caractère de compromis, mécontenta tout le monde. Certains travaillistes et surtout les membres de l'*Independent Labour party* auraient voulu que le projet portât l'al-

location à £ 1 par semaine pour les chômeurs mariés, à 10 sh. pour leur femme, et à 5 sh. pour chaque enfant à leur charge. Ils furent également déçus de voir que l'on s'en tenait dans l'ensemble au principe de l'assurance, tout en faisant entretenir aux frais du Trésor les chômeurs disqualifiés. Cédant cependant sur deux points à la pression de son parti, le Ministre du Travail maintenait en premier lieu la qualification des personnes qui prendraient momentanément du travail dans une industrie non soumise à l'assurance-chômage, et qui étaient disqualifiées par le projet. En second lieu, il accepta également une révision de la clause portant sur le refus de travail.

Aux termes de la nouvelle rédaction, un chômeur ne pourra pas être qualifié pour toucher l'allocation pendant une période de six semaines au plus selon les décisions arbitrales s'il a refusé l'emploi qui lui a été offert ou s'il a refusé de faire une demande pour un emploi qui lui aura été signalé comme vacant par l'*Employment Exchanges* ou des agences de placement officielles, ou des patrons, ou leurs représentants. Cependant, on ne pourra pas considérer comme un emploi convenable :

a) Une situation vacante par suite d'une cessation de travail due à un conflit entre patrons et ouvriers.

b) Un emploi dans ses occupations habituelles et dans la région où il a été occupé en dernier lieu, mais à un taux de salaire inférieur, ou dans des con-

ditions moins favorables que celles qu'il aurait pu obtenir normalement.

c) Un emploi dans ses occupations habituelles dans toute autre région, à un taux de salaire inférieur et dans des conditions moins favorables que celles généralement en vigueur dans cette région par suite des contrats de travail, ou à leur défaut dans des conditions moins bonnes que celles accordées généralement par les bons employeurs.

La nouvelle clause diffère essentiellement de celle du projet de loi en ce sens que l'obligation de chercher du travail se limite désormais à se conformer aux instructions des *Employment Exchanges*. Or, 20 % seulement des emplois disponibles sont pourvus par l'intermédiaire des *Employment Exchanges*. Le reste des travailleurs est placé par les Trade Unions ou d'autres organisations.

De telles mesures n'étaient pas de nature à satisfaire le parti conservateur. Lors de la seconde lecture du projet, les membres du parti conservateur déposèrent un amendement destiné à le repousser, mais cet amendement fut rejeté par 299 voix contre 213. En dépit de cet échec, l'opposition s'efforça, au cours du débat, d'orienter nettement le gouvernement vers un régime sain et cohérent de l'assurance-chômage. Pour certains libéraux et pour les conservateurs, ce n'était pas seulement le surcroît de dépense entraîné par le projet qui suscitait leurs protestations, c'était aussi « le fatalisme » de la nouvelle loi qui constituait un encouragement à la pa-

resse. L'adolescent, au sortir de l'école, allait recevoir une allocation de chômage ; les effets psychologiques de cette mesure ne pouvaient être que désastreux. Il était également dangereux de relever le taux des allocations pour les chômeurs de moins de 20 ans et de supprimer les conditions exigées pour avoir droit aux allocations. Avec de telles dépenses, comment pourrait-on réaliser l'équilibre de l'assurance-chômage.

M. Winston Churchill, parlant dans une réunion conservatrice de Londres le 17 décembre 1929, accusait le parti travailliste d'être, suivant l'expression même de son chef « un parti d'assistance publique » et de transformer le pays en une vaste soupe populaire. « Notre gouvernement, déclarait-il, a déjà dépensé £ 8 millions en excédent des prévisions ; il nous a engagé à 20 millions de dépenses pour l'an prochain, ceci non pas dans un but d'amélioration sociale, non pas pour réorganiser ou faire revivre le commerce et l'industrie, mais seulement pour distribuer des aumônes. »

Lord Melchett (conservateur qui fut autrefois libéral), à une réunion spéciale de la Chambre de Commerce de Londres, quelques jours plus tard, s'élevait contre les largesses du parti travailliste en matière d'assurance-chômage. Il déclarait qu'une banqueroute industrielle et nationale serait l'aboutissement logique de cette politique sur laquelle « un flot sans cesse accru de subventions financières destinées aux services sociaux trouve sa source dans la poche des contribuables »... Il est vain, déclarait-il,



d'essayer d'élever le niveau de vie par une répartition nouvelle d'une production de richesses dont le total diminue. On ne peut élever le niveau de vie qu'en accroissant le volume de la production. »

La presse conservatrice, elle aussi, ne manquait pas de faire remarquer qu'avec le régime nouveau, l'assurance-chômage, telle que la désire le parti, allait se trouver profondément viciée. Le *Times*, décembre 1929, disait, à ce sujet: « l'assurance doit couvrir un risque et non une certitude ». Il faisait remarquer que l'on aurait dû profiter du nouveau régime d'administration locale pour refondre également le système d'assurance-chômage. Il faudrait mettre fin à un amalgame déplorable de l'assurance et de l'assistance publique. Il y avait lieu de différencier les chômeurs chroniques et les chômeurs occasionnels et de confier aux autorités locales le soin de combattre le chômage chronique par des travaux publics, par le transfert dans les districts prospères, par une rééducation, en vue de l'émigration ou du retour à la terre. Si toutes ces mesures étaient impuissantes, restait l'assistance proprement dite. Le nouveau régime d'administration locale, en supprimant les *Boards of guardians*, et en confiant aux mêmes autorités, les *County Councils* le soin de lutter contre le chômage et de soulager les chômeurs rendait possible cette refonte du système. En ne se prêtant pas à cette distinction entre l'assistance et l'assurance, on voit donc que le projet mécontenta profondément les conservateurs.

En diminuant le volume des ressources suscep-

tibles d'être affectées aux travaux publics, il s'aliéna une grande partie des libéraux. Enfin, en n'augmentant pas suffisamment à leur gré les allocations de chômage et en ne prévoyant pas la distribution de l'allocation sur la simple demande des chômeurs, il ne donna pas satisfaction à un grand nombre de travaillistes.

Le projet, lors de sa présentation à la Chambre des Lords, allait y subir un assaut tout à fait inattendu. Depuis bien des années, la Chambre des Lords ne s'était pas mise nettement en opposition avec la Chambre des Communes. Comme on le sait, la très grande majorité de la Chambre Haute est conservatrice. Les libéraux y sont peu nombreux et les travaillistes n'y sont qu'une poignée. Les Lords allaient marquer leur opposition contre un gouvernement qui faisait peser de lourdes charges sur les finances nationales en déposant deux amendements. Le premier de Lord Darling demandait que l'on substituât à la clause 4 du projet qui ne donnait aucune garantie quant aux efforts faits par le chômeur pour trouver du travail, une clause nouvelle permettant au moins aux bureaux de placement de faire la preuve que le postulant a refusé et refuse, sans raison, de travailler quand un emploi lui a été trouvé ; le chômeur devrait être dans ce cas privé du bénéfice de l'assurance-chômage pendant une période ne dépassant pas 6 semaines.

Lord Darling faisait valoir que cette clause figurait dans les statuts des Trade Unions, qui adminis-

traient elles-mêmes le fond de l'assurance chômage de leurs adhérents. Le deuxième amendement avait été déposé par Lord Salisbury, le leader du parti conservateur à la Chambre Haute. Il demandait, se basant sur le caractère provisoire du projet qu'il n'eut force de loi que pendant une année, obligeant ainsi le gouvernement à présenter un projet constructif avant le 31 mars 1931.

L'amendement Darling fut défendu aux Communes par le parti conservateur qui fit remarquer que la clause avait été copiée sur les règlements des Trade Unions et qu'elle respectait les principes que le Ministre du travail avait proclamés lors de la deuxième lecture du projet. Mais plusieurs députés travaillistes, en reprenant les arguments de l'opposition conservatrice, affirmèrent que, dans la pratique, les Trade Unions n'appliquaient jamais le règlement contenu dans l'amendement. De plus, ils affirmèrent l'honnêteté des chômeurs ; ils refusèrent qu'en disqualifiant quelques délinquants on traitât injustement la grande majorité. L'amendement fut repoussé par 284 voix contre 133.

Les conservateurs, en défendant le second amendement, firent valoir que le chômage n'était pas une chose stable et que la situation pouvait se modifier et qu'il était sage de prévoir une révision de la loi. L'amendement n'en fut pas moins repoussé par 273 voix contre 124.

Le projet revint donc à la Chambre des Lords :

elle abandonna l'amendement Darling, mais elle persista à réclamer l'amendement Salisbury par 156 voix contre 42. Le projet retourna alors aux Communes. Celles-ci proposèrent un compromis en limitant la loi à trois ans. La Chambre des Lords accepta la proposition gouvernementale qui lui donnait satisfaction puisque les Communes acceptaient le principe de la révision.

La presse conservatrice, le *Times* et le *Daily Telegraph* en particulier, se félicita de ce succès de la Chambre Haute, elle espérait qu'une loi plus sage viendrait mettre fin au gaspillage des deniers publics. Quant au *Daily Herald*, dans un article du 5 février 1930, il donne les raisons qui ont fait abandonner la lutte au gouvernement. « Qu'on ne s'y trompe pas, proclamait l'organe travailliste, les Lords seraient réduits à l'impuissance si la nation devait juger l'attitude qui consiste à entraver la mise en application d'une mesure de nécessité urgente. Mais ce n'est là qu'un côté de la question, l'autre, c'est que le gouvernement doit se soucier de l'application intégrale de son programme. La vérité c'est que le travaillisme ne peut, en ce moment, perdre son temps et son énergie dans une bataille avec la Chambre des Lords même si la victoire est certaine ; Au milieu de la conférence navale, de la discussion de la loi sur les mines, avec les lourdes charges auxquelles le gouvernement a à faire face avant la fin de la session actuelle, ce serait une pure folie d'abandonner en ce moment la grande route pour le seul but de démolir la majorité conservatrice de la Cham-



bre des Lords. Telles sont les raisons qui s'opposent à des élections générales immédiates sur cette question. » Le *Daily Herald* est, d'ailleurs, contraint à reconnaître que le gouvernement travailliste s'est engagé à proposer une législation d'ensemble sur l'assurance-chômage et que le délai de trois années constitue une période d'expérimentation raisonnable. Il n'y a donc pas lieu de trop déplorer la résistance des Lords qui a permis d'aboutir à un compromis utile ?

La nouvelle loi sur les assurances entra donc en application et les effets financiers prévus par les conservateurs ne manquèrent pas de se réaliser rapidement. Dès le début d'avril 1930, le gouvernement travailliste présentait aux Communes une proposition tendant à augmenter de £ 10.000.000 le pouvoir d'emprunt du fonds de l'assurance-chômage. Le gouvernement reconnaissait en outre qu'étant donné la situation du marché du travail, cette somme serait épuisée dès novembre. C'était bien là l'inauguration de la politique d'assistance contre laquelle s'était élevé le parti unioniste. Au cours du débat qui précéda le vote de ce crédit, les conservateurs cherchèrent moins à attaquer le gouvernement qu'à essayer de sauver le principe de l'assurance, tel qu'ils le concevaient. M. Churchill et Sir Arthur Steel Maitland proposèrent d'établir une distinction entre les bénéficiaires de l'assurance et les personnes qui touchent des secours d'assistance. Cette proposition reçut l'approbation du Ministre du Travail qui espérait trouver un terrain d'entente. La politique suivie par le gouvernement travailliste ne faisait cependant pas



prévoir la solvabilité prochaine du fonds d'assurance. Le 14 juillet 1930, le gouvernement publiait un Livre Blanc faisant connaître qu'une nouvelle augmentation immédiate de £ 10.000.000 du pouvoir d'emprunt du fonds d'assurance-chômage était nécessaire. Plusieurs articles du *Times* de Juillet 1930 critiquaient une telle politique. Ils constataient que le gouvernement en était bien arrivé à cette politique d'assistance qu'il avait préconisée. Ils traçaient un tableau navrant de la mentalité des chômeurs qui, connaissant à fond la loi, savaient en profiter pour toucher des allocations ou des secours de chômage tout en s'obstinant à ne pas chercher du travail, ou lorsqu'on leur en avait trouvé, s'arrangeaient soit pour le quitter au bout de quelques jours sous le prétexte que ce n'était pas un « travail convenable », soit pour se faire renvoyer par l'employeur. La responsabilité de cet état de choses incombait d'ailleurs bien plus au gouvernement qu'aux chômeurs eux-mêmes ; le revenu des sans-travail était presque égal à celui des travailleurs et leur permettait maintenant une vie confortable. Alors que le coût de la vie a baissé de 22 1/2 % depuis 1921, le taux des allocations de chômage a augmenté pendant la même période de 13 % pour les célibataires et de 33 % pour les hommes mariés pères de trois enfants, tandis que les salaires n'ont pas augmenté dans la même proportion. Un père de trois enfants peut toucher 32 sh. d'allocation par semaine s'il chôme, alors qu'il ne toucherait que 35 sh. s'il travaillait à la campagne. Les 3 sh. en

plus par semaine ne sont donc pas un intérêt suffisant pour le pousser au travail.

Le *Times* remarquait qu'en plus de l'effet désastreux de ce principe d'assistance sur le moral de la population, il en résultait une sorte de déchéance physique qui n'était pas moins grave. Des hommes qui chôment totalement ou partiellement depuis des années deviennent physiquement incapables de travailler. Il en résulte donc un véritable danger national.

Cette situation, mise en évidence par la presse conservatrice, n'était pas sans inquiéter le gouvernement travailliste. Miss Margaret Bondfield, au cours d'un débat aux Communes du 22 Juillet, avouait qu'elle se sentait impuissante à trouver un remède adéquat au danger qui menaçait l'assurance-chômage. Le 21 Juillet, l'effectif des chômeurs était de 2.972.700, chiffre le plus élevé qui ait été atteint depuis Juin 1921. Le gouvernement, devant la gravité de la situation, se décida à demander l'avis de l'opposition, et il institua sur la question du fonds d'assurance-chômage, une Conférence qui devait grouper des représentants des trois partis. Cette Conférence se réunit pour la première fois aux Communes le 29 Juillet. Son but devait être de diviser la masse des chômeurs en catégorie, de décider quels devaient être les bénéficiaires légitimes des allocations d'assurance-chômage et de préparer un système plus satisfaisant d'assurance. Cette Conférence ne donna pas au ministère travailliste les résultats qu'il en attendait, aussi, le 9 Décembre, M. Ramsay Mac

Donald annonçait à la Chambre des Communes la formation d'une Commission Royale sur l'assurance-chômage chargée de faire une enquête sur les modalités et le fonctionnement du système et de présenter des recommandations au sujet de :

1° Son volume futur, les modalités qu'il devra contenir et les moyens par lesquels il pourra être rendu solvable et en mesure de fonctionner sans aide extérieure.

2° Les arrangements qui devront être pris en dehors du système d'assurance-chômage pour les chômeurs capables et en mesure de travailler.

Cette Commission, présidée par le juge Gregory, était composée de personnalités connues : M. Ashbury, président de la commission de la Santé publique et de celle de l'Assistance publique ; l'économiste M. Henry Clay ; M. Hetherington, vice-chancelier de l'Université de Liverpool ; M. Lascelles, avocat expert en matière de chômage et président de plusieurs conseils d'industrie ; Mrs Rackam, juge de paix et ancienne inspectrice des Manufactures ; et enfin M. Trouncer, président de l'Institut des actuaires dont la tâche devait être de proposer les mesures nécessaires pour assurer une base financière cohérente au système d'assurance-chômage. On voit donc que devant la progression constante des dépenses nécessaires pour le service des allocations, le ministère travailliste, laissant momentanément de côté l'exécution de ses promesses électorales semblait tenter un effort pour revenir au système d'un fonds

d'assurance couvrant lui-même ses frais sans faire appel au Trésor. Quelques jours avant la formation de la commission, le 2 Décembre, le gouvernement avait dû demander à la Chambre des Communes d'augmenter encore de £ 10.000.000 le pouvoir d'emprunt du fonds d'assurance-chômage. Depuis le mois d'Avril, c'était la troisième fois que le gouvernement demandait des crédits aux Communes.

C'est pourquoi les conservateurs qui n'avaient pas combattu les autres demandes d'emprunt voulurent manifester leur hostilité en déposant un amendement demandant que le pouvoir d'emprunt du fonds ne soit augmenté que de 9 millions. Ils entendaient ainsi essayer de mettre un frein à la politique travailliste qui consistait à soutenir le fonds d'assurance au moyen d'emprunts et pousser le cabinet Mac Donald à une réforme de l'assurance-chômage.

Mais la majorité du parti travailliste et les Trade Unions allaient protester contre ce fléchissement de la doctrine du *Labour party* en matière d'assurance. Le conseil général du Congrès des Trade Unions manifesta son hostilité à l'égard de la Commission royale. Dès sa formation, le 17 Décembre 1930, il avait envoyé des instructions à tous les syndicats affiliés leur ordonnant de s'abstenir si la Commission royale leur demandait de témoigner et de tenir le secrétaire du Congrès au courant de toutes les communications qu'ils pourraient recevoir.

Non contents de s'opposer ainsi aux travaux de la commission royale, le Conseil général des Trade



Unions envoya, le 2 Janvier, auprès du premier Ministre, une délégation chargée de lui exposer les griefs des Trade Unions. La principale critique présentée par la députation portait sur les clauses relatives aux moyens par lesquels le fonds peut être rendu solvable et en mesure de fonctionner sans aide extérieure. Les représentants du Conseil général, ayant à leur tête M. Hayday, président des Trade Unions et député au Parlement, insistèrent sur le fait que cette clause était en contradiction directe avec leur politique d'une assurance sociale intégrale ne comportant aucune cotisation et entièrement alimentée par le Trésor public. De plus, ils firent part de leurs regrets de n'avoir pas eu la possibilité d'exposer leurs vues avant l'annonce de la formation de la Commission royale et de n'être pas représentés au sein de cette commission. Ils firent enfin remarquer que les seules méthodes que pouvait employer la Commission pour assurer la solvabilité du fonds d'assurance seraient :

1° Une augmentation des cotisations.

2° Une réduction du nombre des bénéficiaires grâce au rétablissement de la clause obligeant l'ouvrier à « chercher vraiment du travail ».

3° Une répartition des chômeurs par catégories avec une échelle d'allocations réduites.

De telles mesures ne pouvant être acceptées par les Trade Unions pour qui la solution consistait surtout à verser des allocations élevées à tous les chômeurs sans distinction, qu'ils soient bons ou mau-



vais, qu'ils cherchent du travail ou n'en cherchent pas. La démarche faite le 2 Janvier par les représentants des Trade Unions auprès du gouvernement était donc surtout une mesure d'intimidation faite pour l'obliger à rester fidèle aux principes du parti.

Cependant, le gouvernement de M. Mac Donald devant la persistance du chômage, l'augmentation rapide des dépenses, les protestations du parti unioniste et d'un nombre de plus en plus grand de libéraux semblait reconnaître la nécessité de se montrer moins prodigue des deniers publics. Le 12 Février 1931, M. Snowden se voyait enfin obligé d'avouer à la Chambre des Communes que le système des allocations de chômage était en train de ruiner l'Angleterre. Il constatait que le déficit du fonds d'assurance allait en croissant et allait entraîner le déficit du budget de l'Etat. Il fallait donc se résigner à une politique d'économie.

\*  
\* \*

Voilà donc l'esquisse de cette longue lutte, que le parti conservateur et le *Labour* ont soutenue pour faire triompher leurs principes respectifs de l'assurance-chômage. Cette lutte, même aux époques où les conservateurs ont exercé le pouvoir, a toujours été marquée par un avantage, lent mais constant, des idées travaillistes, faisait disparaître peu à peu les bases conservatrices sur lesquelles avait été rédigée la loi de 1920. Sous les efforts du parti travailliste, les allocations ont été en s'élevant, le nombre des bénéficiaires a été croissant de plus en plus par

suite de la disparition presque absolue des clauses de disqualification, et de l'abaissement de l'âge requis pour toucher des secours. La victoire du *Labour* a semblé complète lorsqu'en 1929 la presque totalité des chômeurs fut appelée à bénéficier de l'octroi des secours sans contribution préalable. L'assurance est donc devenue une assistance pure et simple aux frais de l'Etat. C'est une chose dangereuse et l'on peut craindre que le *Labour party* soit lui-même écrasé par la victoire de ses propres principes.

L'ouvrier à qui les allocations assurent une existence médiocre mais suffisante pour un temps indéfini n'a plus d'intérêt à chercher du travail. Les qualités morales et physiques qui faisaient de l'ouvrier anglais un travailleur habile et honnête sont appelées à disparaître. Les contribuables et l'industrie sont accablés d'impôts qui, loin d'aider au relèvement du pays, ne font qu'augmenter la crise. L'équilibre du budget national devient de plus en plus difficile et c'est là peut-être le point qui obligera le plus sûrement le gouvernement, malgré les protestations des Trade Unions et de l'*Independent Labour Party* à revenir à une politique, faisant, avant tout, reposer le système sur la contribution des intéressés et procurant aux fonds d'assurance des recettes correspondant à ses dépenses.



## CHAPITRE II

### L'ASSISTANCE AUX CHOMEURS

#### LA POOR LAW

L'assistance aux pauvres était déjà d'un usage courant en Angleterre au XVIII<sup>e</sup> siècle. Elle était pratiquée dans les paroisses et avait un caractère à la fois public et privé. Une loi de 1834 accorda de larges pouvoirs à des commissaires, les *guardians* chargés de la répartition des secours. Telle fut l'origine de l'organisation qui devait, entre autres fonctions, venir en aide aux chômeurs indigents. C'était là la seule forme de secours à laquelle ils pouvaient prétendre et l'octroi ou le refus de ces secours était laissé à la libre appréciation des *guardians*.

Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la *Poor Law* ne fut plus le seul mode de secours accordé aux chômeurs. Les Trade Unions créèrent des assurances destinées à venir en aide aux travailleurs pendant les périodes de crises et par la suite, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, l'Etat fut amené lui-même à créer, avec son aide et sous son contrôle, une assurance obligatoire dont l'importance alla croissant jusqu'à l'époque actuelle.

Grâce à un certain état sentimental de l'opinion,

au désir de popularité des politiciens et à un déclin de virilité, qui ne demanda, pour se manifester, que l'encouragement du législateur, la classe ouvrière a eu tendance à s'appuyer de plus en plus sur l'Etat. Les indemnités accordées au titre de l'assurance-chômage en sont arrivées, sous l'influence des travaillistes, à n'être plus qu'une forme d'assistance déguisée. Cependant, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, l'assurance diffère de l'assistance proprement dite en ce que les allocations versées à ce titre constituent un « droit » pour le bénéficiaire, alors que les secours accordés en vertu de la *Poor Law* sont laissés à l'application de l'autorité chargée de les distribuer.

Au développement de l'assurance a donc correspondu parallèlement une diminution de l'application pratique de la *Poor Law* puisque les chômeurs se trouvent secourus par cet autre moyen. Cependant, même avec l'extension actuelle de l'assurance-chômage, il reste encore des chômeurs qui n'y ont pas droit. L'assistance servira en outre de complément lorsque les indemnités versées par l'assurance seront jugées insuffisantes pour fournir des moyens d'existence aux sans-travail.

C'est donc par suite d'une nécessité de fait, sans que les pouvoirs publics aient eu vraiment l'alternative de se dérober à cette charge, que s'est développé depuis la fin de la guerre, le système d'assistance aux chômeurs. A une époque où l'ouvrier sans travail ne touchait qu'une indemnité de 15 ou 20 shillings, il était évident que cette somme ne pouvait



subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. La charge de le secourir retombait donc sur la communauté et il s'adressait à l'assistance. Or, les frais nécessités par l'octroi des secours étaient à la charge des municipalités et non du pouvoir central. Elles intervenaient par l'intermédiaire des commissions spéciales, les *Boards of Guardians*, élus au suffrage presque universel. Ces derniers n'étaient soumis à aucune règle spéciale et remplissaient leurs fonctions d'après des considérations locales sans vues d'ensemble. Dans certains cas, on adoptait une échelle fixe pour les secours, dans d'autres, on jugeait séparément chaque cas. Le gouvernement ne pouvait forcer les pouvoirs locaux à augmenter le taux des secours, mais une juridiction arbitrale avec appel au ministre de l'hygiène, dont relevait ce service, pouvait réduire les allocations jugées excessives. En fait, les pouvoirs locaux doubtaient en général les 15 ou 20 shillings que les chômeurs recevaient de l'assurance. Parfois même, dans les municipalités travaillistes les secours dépassaient ce taux au grand scandale des contribuables.

Voici donc quelle était la situation au début de la crise. Nous allons voir maintenant quelle fut l'attitude des partis à l'égard de la *Poor Law*, quelles sont les modifications qu'ils ont proposées et quelles sont celles qu'ils sont parvenus à faire adopter par le Parlement.

Nous avons vu dans le chapitre précédent que le parti unioniste s'efforçait de conserver à l'assurance son véritable caractère en exigeant du bénéfi-

ciaire de l'indemnité le versement préalable des primes la justifiant. Par ce fait même, il a tendance à conserver à l'assistance un large terrain d'application. Le secours doit garder son caractère facultatif. En outre, s'il a cessé d'être partisan d'une organisation locale de l'assistance et a fait adopter une organisation régionale il se refuse à faire de l'assistance une charge nationale retombant sur le pouvoir central.

Le parti libéral, lui aussi, s'est montré favorable à la régionalisation des services d'assistance. Une partie même des libéraux lui préférerait l'assistance par l'Etat.

Le parti travailliste s'est toujours efforcé de faire passer les chômeurs relevant de la *Poor Law* dans les cadres de l'assurance. Grâce à ce procédé, le chômeur acquiert un droit aux allocations dont l'octroi n'est plus laissé à l'arbitraire des services d'Assistance. En outre, le *Labour Party* a toujours demandé que l'assistance soit répartie par l'Etat et aux frais de l'Etat, afin de décharger les municipalités ou les districts d'un fardeau trop lourd. Il s'est toujours efforcé également de faire distribuer aux chômeurs des secours aussi élevés que possible.

L'assistance, par suite de son organisation même, et des divergences de vues exposées ci-dessus, ne devait pas tarder à fournir un terrain propice à la lutte des partis.

Le point de départ fut la politique déjà signalée de certaines municipalités socialistes. Elle avait pour résultat d'amener une aggravation considérable des

charges fiscales et les contribuables commencèrent à se révolter. Ils s'irritaient d'être obligés de payer des *rates* exorbitantes pour permettre à leurs municipalités de distribuer de fortes indemnités de chômage aux innombrables sans-travail. Le *Labour party* soutenait qu'une telle situation était la conséquence du système local d'assistance et il encourageait les sans-travail à réclamer aux municipalités des sommes de plus en plus élevées. Celles-ci n'auraient d'ailleurs, comme le demandaient les journaux extrémistes du parti tels que le *Daily Herald*, qu'à se faire rembourser par l'Etat. Par contre, la presse conservatrice se montrait hostile à tout projet de répartition des charges financières qui aboutirait, disait-elle, à faire payer par les contribuables des districts sagement administrés, les fantaisies coûteuses des municipalités socialistes.

Pour mettre fin à ces abus, le Ministère de coalition détermina alors dans quelles conditions les secours devaient être attribués par une circulaire du 8 Septembre 1921. Les allocations ne devaient être accordées qu'après une enquête spéciale pour chaque cas ; elles devaient avoir lieu surtout en nature ; elles devaient enfin être inférieures au taux de salaire des ouvriers non qualifiés.

Par cette circulaire, le gouvernement voulait mettre fin à la politique de certaines municipalités travaillistes qui versaient des secours souvent supérieurs aux salaires des ouvriers non qualifiés de la région. Elles prétendaient ainsi assurer aux chômeurs un niveau de vie très convenable et faire

monter indirectement les salaires des ouvriers les plus mal payés. Le cas le plus typique de ces largesses des *guardians* travaillistes fut celui de Poplar. Poplar est un de quartiers les plus peuplés de l'*East End* de Londres et, depuis l'armistice, près d'un tiers de sa population ouvrière était sans travail. Poplar devait donc taxer lourdement ses contribuables, alors que les quartiers riches de Londres n'avaient presque rien à supporter : Poplar protesta en vain. Cependant au cours de l'année 1921, les Communes autorisèrent le ministère de l'Hygiène, toutes les fois que ce serait nécessaire, à accorder aux administrations locales particulièrement éprouvées, la conclusion d'emprunts au moyen desquels les *boards of guardians* feraient face aux besoins les plus urgents. Conformément à cette autorisation, Poplar reçut une avance de l'Etat ; il la consacra à secourir ses chômeurs et refusa de la rendre ; les *guardians* furent arrêtés, mais, après quelques jours de prison, ils obtinrent gain de cause : on créa pour la ville de Londres un fonds commun auquel tous les quartiers devaient contribuer ; on établit une échelle de secours en application de laquelle tous les quartiers devaient recevoir les sommes nécessaires pour secourir leurs chômeurs, chacun étant libre sur ses propres taxes d'augmenter les secours. Poplar continua à verser à ses sans-travail des allocations égales au salaire d'un ouvrier moyen et dépassa de beaucoup les taux fixés. Les *guardians* trouvèrent les fonds nécessaires en taxant très lourdement les usines situées dans le quartier. Les industriels protes-



tèrent et, en Décembre 1921, le gouvernement interdit à Poplar de fournir des secours supérieurs à ceux fixés par l'échelle-type. Poplar se vit donc interdire ce qui était permis aux autres quartiers sous leur propre responsabilité.

L'ordre du Ministre ne fut pas respecté et, quelques jours plus tard, les *guardians* de Poplar l'avertirent publiquement qu'ils avaient déjà dépensé dans la semaine £ 2.000 de plus que le chiffre autorisé. Le Ministre renonça à poursuivre les *guardians*. Cependant, pour permettre à l'Etat le recouvrement des sommes prêtées, il fut décidé que les Conseils de Comtés auraient le droit d'imposer directement des contributions là où les autorités locales s'y refuseraient.

Ces mesures soulevèrent l'opposition du *Labour party* qui incitait les municipalités, où le chômage sévissait le plus durement, à réclamer des secours de l'Etat et à faire de l'assistance une charge du pouvoir central. Les maires des quartiers ouvriers de Londres s'étaient rendus à Inverness au cours de l'été de 1921 pour soumettre leurs doléances à M. Lloyd George. Le maire de Hackney, prenant la parole au nom de tous ses collègues, décrivait, en termes émus, la situation de leurs administrés, le désappointement causé par l'impéritie des pouvoirs publics, et l'écrasement des contribuables qui étaient arrivés à la limite de leurs forces. « La charge de soulager la pauvreté et le chômage, disait-il, retombe sur les épaules de ceux qui souffrent eux-mêmes de la pauvreté et du chômage... Plus le chômage est grand



dans une localité, plus il est impossible à cette localité d'y porter remède. » Toute l'administration locale, poursuivait-il, risque de s'effondrer spécialement dans l'Est de Londres. C'est un problème national, non un problème local.

Le premier ministre, après avoir reconnu qu'aucune société civilisée ne peut laisser mourir de faim des gens qui ne demandent qu'à travailler, répondit que l'Etat ne pouvait suffire à tout. Il ne pouvait que prendre sa part d'un plan d'ensemble où les autorités locales, les industriels, les patrons et les ouvriers ont également leur rôle à jouer. Le problème, d'après M. Lloyd George, était à la fois national et local et ne pouvait être résolu que par la collaboration de tous.

La situation des municipalités demeura donc sans changement. Le court passage du premier ministre travailliste ne lui permit pas de réformer l'organisation locale de l'assistance. En étendant le champ de l'assurance, il réduisit cependant de ce fait le rôle de la *Poor Law* et put ainsi décharger les municipalités d'une bonne part de leurs dépenses. Il supprima, en outre, toutes les mesures tendant à limiter les abus des municipalités socialistes, malgré les protestations des conservateurs.

Lorsque ceux-ci revinrent au pouvoir, ils se retrouvèrent donc à nouveau en présence de certaines municipalités distribuant sans compter des secours aux chômeurs, au grand dommage des *rate payers*. La situation fut encore aggravée par le conflit minier de 1926. En effet, les ouvriers secourus ou sus-

ceptibles de l'être prenaient part à l'élection des *Boards of guardians*. Il leur était donc tout naturel de récompenser leurs électeurs par des largesses. Ils empruntèrent sans compter à l'Etat et, soutenus par le *Labour party*, ils proclamèrent qu'il n'était pas raisonnable d'obliger les ouvriers à rembourser les prêts accordés, ni de contraindre les municipalités à amortir les emprunts contractés.

Le *Labour party* résolut de s'opposer à l'application d'une loi autorisant les *Boards of Guardians* à opérer des retenues sur les salaires des ouvriers bénéficiaires des prêts ; il réclama également l'annulation des emprunts consentis par le gouvernement aux *Boards of Guardians* pendant le conflit. Le ministère conservateur s'opposa énergiquement à de telles mesures et il comprit que la seule façon d'en finir avec de tels abus était la refonte complète du système d'assistance.

Depuis longtemps, certes, la question s'était posée. Déjà, en 1917, la commission Maclean avait été chargée « d'enquêter et de présenter un rapport sur les mesures à prendre en vue d'une meilleure coordination de l'Assistance publique en Angleterre et dans le pays de Galles et sur telles autres questions touchant le système du gouvernement local ». La Commission recommanda la suppression des *Boards of Guardians* et le transfert de leurs attributions aux *County Councils* et aux *County Borough Councils*.

Ces recommandations furent acceptées par le gouvernement en 1919. Mais ce n'est que le 27 mai 1925 que les Communes votèrent une résolution en

faveur d'une législation conforme au rapport Maclean avec absorption complète des autorités de l'Assistance publique et de leurs fonctions par les *County Councils*, les *Borough Councils* et les *Districts Councils*.

Le ministère de l'hygiène, reprenant le rapport Maclean en vue d'un projet de loi à soumettre au Parlement, publia, en Décembre 1925, une circulaire qui fut adressée aux autorités locales en les invitant à faire connaître leur avis sur le projet de loi. L'intérêt de ce texte est qu'il indiquait l'opinion du ministère conservateur sur la question. En ce qui touche à l'Assistance, le gouvernement demandait : la suppression des *Boards of Guardians* et la remise de leurs attributions aux Conseils de Comités ; la limitation des secours aux chômeurs et leur coordination avec les allocations de l'assurance-chômage ; la suppression d'une loi de 1905 sur le chômage aux termes de laquelle un organisme central et divers Comités à Londres ainsi que des Comités de secours en province dans chaque centre de 50.000 habitants, réunissaient des fonds et fournissaient du travail aux chômeurs dans la misère.

Par cette organisation nouvelle, les conservateurs pensaient mettre fin au gaspillage. La coordination de l'assurance-chômage et de l'assistance publique empêcherait les cas fréquents de cumul d'allocations. Elle mettrait fin aussi à la rivalité entre les deux corps élus, les *councils* et les *boards*. A Londres surtout, cette réforme aurait un avantage pour les conservateurs. Les *Boards of Guardians* étant dé-

possédés de leurs fonctions, c'était au *London County Council*, dont la majorité était conservatrice, que reviendrait leur rôle.

L'affaire en resta là, au point de vue législatif. Cependant, il devenait impossible à beaucoup de municipalités de continuer une administration satisfaisante dans les endroits particulièrement éprouvés par le chômage. Les *boards of guardians* élus par des majorités travaillistes continuaient à distribuer des secours à leurs électeurs avec une largesse parfois scandaleuse. Le ministère conservateur s'efforçait, toutefois, d'empêcher les abus. De nombreuses enquêtes eurent lieu, souvent suivies de sanctions. Dans les zones où les *Guardians* se montraient rebelles aux observations qui leur étaient faites, le Ministère de l'hygiène les remplaçait par des commissaires spéciaux de son choix. Dans d'autres cas, le ministère se bornait à soumettre aux *guardians* le rapport de son inspecteur en leur conseillant d'une manière énergique de se conformer aux recommandations qu'il contenait.

Le gouvernement conservateur présenta enfin en Novembre 1928, un projet de réforme du « gouvernement local » comprenant une réorganisation de l'assistance publique. En ce qui touche à ce dernier point, l'essentiel du projet consistait en la suppression des *Boards of Guardians* dont les attributions seraient transférées aux *County Councils*.

La presse conservatrice loua M. Churchill et M. Chamberlain d'avoir attaqué avec courage un problème aussi compliqué que celui de la réforme, de



l'administration locale et de l'assistance publique. La presse libérale était assez divisée. L'*Observer* (libéral indépendant) complimentait le gouvernement de son projet de réforme, et il adjurait l'opposition de ne pas faire appel à de mesquines considérations de parti pour empêcher d'aboutir un projet aussi constructif. Pour le *Daily News* (libéral) l'écueil du projet était la composition politique des *County Councils* recrutés en majeure partie parmi les conservateurs. Cependant, la base du projet lui paraissait saine. Le *Manchester guardian* se montrait beaucoup plus sévère. Pour lui, M. Neville Chamberlain avait pris le problème à l'envers : il aurait dû d'abord, pour sauvegarder l'industrie, venir en aide aux districts nécessaires et non commencer par décharger l'industrie et improviser ensuite une réforme administrative dont le résultat ne paraissait pas assuré. Toutefois, le transfert des pouvoirs des *Boards of Guardians* aux Conseils de Comités lui paraissait bon, mais le gouvernement n'allait pas assez loin dans cette voie : le problème de l'assistance aux chômeurs étant un problème national, devrait recevoir une solution nationale.

Quant au *Labour party*, il réclamait lui aussi que l'assistance publique soit considérée comme une charge nationale et non locale. Il estimait dangereux pour la classe ouvrière de voir les services d'assistance confiés au Conseils de Comités dont la majorité était conservatrice.

La réforme fut adoptée par la majorité unioniste mais, étant donné les importantes modifica-



tions que contenait la loi, son entrée en vigueur fut reportée au premier avril 1930. Depuis cette date, les *Bords of Guardians*, corps élus dans chacune des plus petites unités administratives, pour administrer et distribuer les secours d'assistance, furent supprimés et leurs pouvoirs transférés aux Conseils de Comités et aux Conseils des Bourgs (conseils des grandes villes).

Le nouveau système a surtout l'avantage d'alléger l'industrie productive, des fardeaux excessifs, de la fiscalité locale. En outre, il permet d'augmenter les subventions de l'Etat et de répartir avec plus d'équité les secours aux sans travail. Cette organisation semble pourtant devoir être bientôt l'objet des attaques du *Labour party* qui la juge tout à fait insuffisante. Miss Susan Lawrence, dans son discours à la conférence annuelle du *Labour party* d'Octobre 1930, disait à ce sujet : « Les *Boards of Guardians* ont disparu ; un travail de réorganisation difficile et compliqué est commencé. Mais nous avons toujours réclamé quelque chose de plus. Nous avons demandé un système d'administration des secours humain et raisonnable, et nous n'avons jamais eu un système national, ce qui est inadmissible. Car il y a deux écoles de pensées adverses, et chacune s'est montrée active dans des lieux différents et souvent voisins. Il y a ceux qui pensent que les pauvres, en bloc, sont mauvais et que l'indigence et même une plus grande indigence est la meilleure manière d'empêcher une plus grande démoralisation de leur caractère et il y a ceux qui les considèrent

comme les victimes d'un cruel système social. On peut trouver, dans certains endroits, l'assistance administrée selon les plus stricts principes de Chadwick par des gens qui ne tomberont jamais sous l'application de la *Poor Law* et, dans d'autres endroits, d'après des principes tout différents, par des administrateurs qui savent qu'une très frêle barrière les sépare seulement de l'indigence. Le Ministre de l'hygiène et les autorités actuelles sont donc en présence d'une tâche nouvelle et compliquée. »

De telles paroles dénotent bien qu'il y a au sein du *Labour party* une volonté de modifier les services de l'assistance établis par la majorité conservatrice de la précédente législature.

### CHAPITRE III

#### LES TRAVAUX D'UTILITÉ PUBLIQUE ENTREPRIS PAR L'ÉTAT OU SUBVENTIONNÉS PAR LUI

En présence de la durée et de l'ampleur de la crise, le Gouvernement s'est, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, d'abord occupé de fournir des secours immédiats aux victimes du chômage, afin de leur permettre d'attendre. Mais tous les partis se sont rendus compte des dangers que pouvait faire naître l'attribution continuelle de secours : tout en épuisant les finances publiques, on habitue ainsi à la paresse la foule des sans-travail.

Aussi, devant l'importance du mal et l'impossibilité de le réduire par d'autres mesures rapides, les pouvoirs publics se sont attachés à en diminuer les effets en provoquant artificiellement des demandes de main-d'œuvre.

Le moyen employé consiste à entreprendre ou à subventionner la construction de travaux d'utilité publique, soit dans la métropole, soit même dans les colonies ou dans les Dominions. Ces entreprises seront soit directement gérées par l'Etat, soit mises à la charge des municipalités à qui l'Etat accorde des allocations ou des garanties d'in-

térêts, soit même concédées à des Sociétés privées recevant des subventions ou des avantages de l'Etat.

Nous verrons par la suite que si tous les partis ont employé ce moyen de lutte contre le chômage, il n'en existe pas moins des différences notables dans l'importance et l'efficacité qu'ils lui ont attribuées et la manière dont ils en ont fait usage.

Les conservateurs n'ont eu pour les travaux publics qu'un enthousiasme médiocre ; pour eux, c'est un remède de second plan destiné à satisfaire la masse qui se laisse facilement prendre au mirage que constitue la création d'emploi par la volonté de l'autorité publique. C'est un remède dont il est nécessaire de parler à l'électeur car son mécanisme très simple est accessible à tous. Cependant, la très grande majorité des conservateurs a toujours été persuadée que les travaux publics entraînent des dépenses très élevées pour créer un nombre d'emplois proportionnellement minime. Aussi, lorsque les ministères conservateurs ont fait usage de ce moyen de lutte contre le chômage, ils l'ont fait en se montrant comme en toutes matières, économes des deniers publics et, en outre, ils se sont efforcés de n'entreprendre que les travaux publics dont l'utilité était vraiment réelle et à brève échéance. De plus, ils ont établi une distinction devenue classique par la suite entre les travaux productifs de revenus et les travaux non productifs de revenus. En principe, les premiers seulement pourraient être exécutés à l'aide d'emprunts, les seconds devraient au contraire couvrir leurs frais avec les excédents budgétaires. En-

fin, dans l'exécution même de ces travaux, les conservateurs sont partisans de recourir largement au concours des municipalités et des entreprises privées plutôt qu'à l'exécution directe par l'Etat.

Le parti libéral considère les travaux publics d'une toute autre façon que les conservateurs. Pour lui c'est le remède essentiel à la fois pour le présent et pour l'avenir. L'entreprise de travaux publics apporte un soulagement immédiat en ce qu'elle procure du travail aux chômeurs et de plus ses bons effets se font sentir à la longue par l'augmentation de puissance industrielle et commerciale qu'elle procure au pays. Un pays sera en avance sur ses rivaux et sera mieux armé pour la lutte économique lorsque ses moyens de communications seront nombreux et sûrs, lorsque ses habitants seront pourvus de logements confortables, lorsque l'électrification aura été étendue sur tout le pays, lorsque son sol aura été fertilisé par des amendements et lorsque ses ports auront été munis d'un matériel moderne. Même si ces travaux sont d'une utilité contestable, le parti libéral estime cependant qu'il vaut mieux les entreprendre que de payer les sans-travail à ne rien faire; un travail, même inutile, est moins démoralisant pour l'ouvrier que l'oisiveté et il a de plus l'avantage de le maintenir dans des conditions physiques convenables qui lui permettent de prendre un emploi s'il en trouve un dans l'avenir.

Les travaillistes sont aussi d'avis qu'il vaut mieux payer les ouvriers à faire quelque chose qu'à ne rien faire. On peut ainsi leur donner des sommes



plus élevées. C'est, en effet, un devoir de la Nation d'assurer à l'ouvrier du travail ou sinon sa subsistance. Donc, en attendant que la nationalisation des moyens de production mette fin au chômage causé par le régime capitaliste et l'industrie privée, l'Etat doit s'efforcer de créer du travail. De cette façon, grâce aux salaires qui leur seront payés, les ouvriers vont avoir la possibilité de consommer, ce qui stimulera le commerce et les affaires. De plus, l'exécution de grands travaux sera peut-être l'occasion, pour l'Etat, de mettre la main sur certaines entreprises privées. Comme travaux à exécuter, on choisira de préférence ceux qui seront particulièrement utiles à la classe ouvrière : démolition des quartiers malsains, constructions de logements ouvriers, piscines, terrains de jeux, instituts populaires, etc. Enfin, l'Etat devra se charger directement de ces travaux au lieu de recourir à l'adjudication au profit d'une entreprise privée. C'est là, en bonne logique, une conséquence du socialisme. Voici d'ailleurs comment une publication travailliste, le *Labour Bulletin* d'Avril 1930 (1) essaye de justifier ce principe :

« On accorde volontiers qu'un entrepreneur de premier ordre désire fournir un travail de premier ordre mais alors l'emploi d'un personnel supérieur est et doit rester calculé pour une bonne part d'après le profit du travail. Malheureusement, le système d'adjudication comprend généralement l'acceptation de l'adjudicataire qui fait le plus bas prix, ce qui,

(1) Page 395.

souvent, n'est pas le fait d'un bon entrepreneur. Son but est d'enlever l'affaire au plus bas prix et, à un bas prix, il ne peut pas apporter la même bonne exécution qu'un service public pour lequel la bonne exécution constitue la principale condition. Le but est entièrement différent, avec un entrepreneur ordinaire, c'est le bon marché, et il ne s'occupe pas beaucoup de l'avenir, pourvu qu'il puisse dépasser sa période de garantie. Le personnel d'une municipalité sait que la bonne qualité est essentielle, parce que l'on jugera, non d'après le résultat de la première année, mais d'après celui d'une longue période. Lorsqu'il est question de routes, d'égouts et de tramways, la bonne construction initiale signifie une économie définitive. Quelle que soit l'habileté de la direction, il n'est pas possible d'obtenir 100 % de bonne qualité d'un homme choisi pour son bon marché. »

Voici donc quelles sont, dans l'ensemble, les directives de chaque parti en matière de travaux publics entrepris avec l'aide de l'Etat. Nous allons exposer maintenant certains des projets de travaux publics proposés par les partis, soit aux Communes, soit au cours de leurs campagnes électorales, en indiquant les arguments qui les ont inspirés et les divergences de vues qui ont existé à leur sujet entre les divers adversaires politiques.



Dès le moment où le chômage a fait son appa-

rition, à la fin de la guerre, le *Labour party* a commencé à réclamer l'exécution par l'Etat de grands travaux publics, afin d'occuper les sans-travail ; ces suggestions conduisirent à la nomination, en Décembre 1920, de l'*Unemployment grant committee*, chargé d'accorder des subsides aux autorités locales désireuses d'accomplir des travaux publics.

De son côté, la majorité conservatrice qui soutenait le gouvernement avait dicté les dispositions qui permettaient l'octroi des subsides. Ils ne devaient être accordés, en effet, qu'aux conditions suivantes :

1° Le chômage devait être particulièrement sérieux dans la localité ;

2° le travail entrepris devait être d'une réelle utilité ;

3° il n'aurait pas pu être entrepris sans subsides ;

4° le taux des salaires devait être inférieur de 25 % aux salaires courants ;

5° les subsides accordés ne devaient, à aucun prix, dépasser 60 % du coût de la main-d'œuvre.

En Septembre 1921, le plan fut étendu et sous l'influence du parti conservateur, il fut admis que l'on distinguerait désormais les travaux productifs de revenus et les travaux non productifs de revenus. Pour les premiers, l'Etat devait, pendant 5 ans, supporter la moitié de la charge de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts émis par l'autorité locale

pour les entreprendre. Pour les seconds, l'Etat garantissait 65 % pendant la moitié de la durée de l'emprunt et un maximum de 15 ans.

En fin 1920, à l'instigation de M. Lloyd George, un fonds spécial avait également été créé pour la construction de nouvelles routes et l'amélioration des routes existantes. Ce fonds se montait à plus de £ 10 millions ; on prévoyait pour ces travaux des subventions aux autorités locales à la moitié des dépenses, l'autre moitié pouvait être prêtée par le fonds et devait être remboursée en 5 ans.

Sous l'influence des réclamations travaillistes, le Gouvernement dut également entreprendre la construction d'habitations ouvrières. Cette mesure, prévue par l'*Housing Act* de 1919, fut prise beaucoup plus sous l'empire de la nécessité de remédier à la crise du logement que comme remède au chômage, mais elle fut le point de départ de toute une politique de l'habitation qui allait bientôt entrer dans le cadre des travaux entrepris pour procurer un emploi aux chômeurs.

D'après l'*Housing Act* de 1919, toute autorité locale devait soumettre au ministre de l'Hygiène un plan de construction de maisons ouvrières. Les municipalités étaient obligées d'entreprendre l'exécution de leur plan dès qu'il avait reçu l'approbation du Ministre. Par contre, elles recevaient une subvention de l'Etat. Ceci apportait donc du travail aux ouvriers du bâtiment, mais le Gouvernement estima que l'on pouvait faire mieux encore et introduire des

chômeurs appartenant à d'autres métiers dans cette industrie, puisque l'on augmentait ainsi son activité. En septembre 1920, le Gouvernement proposa donc de réaliser une « dilution » en demandant l'introduction de 50.000 démobilisés dans l'industrie du bâtiment. Il offrit aux ouvriers une garantie d'emploi pendant cinq années et une garantie contre les pertes de salaire résultant du mauvais temps ; en échange, il préconisait l'introduction du travail à la tâche, la renonciation au droit de grève pour cette période de 5 ans, la suppression des règles de métier limitant le nombre des apprentis et, enfin, l'admission dans le métier des 50.000 ouvriers non qualifiés.

Les *Trade Unions* et le *Labour party* s'élevèrent contre cette proposition qui portait atteinte au particularisme des *Trade Unions* au droit de grève des ouvriers et qui introduisait le travail à la tâche si décrié par les travaillistes. La proposition fut, d'ailleurs, repoussée à une énorme majorité par les travailleurs du bâtiment.

Pour lutter contre le chômage, le Gouvernement dut donc surtout compter sur l'exécution de son programme de construction de routes et de travaux publics.

Lorsque M. Lloyd George fut renversé après les élections de 1922, son successeur, M. Bonar Law, continua une politique analogue en matière de travaux publics : constructions de routes et subventions aux autorités locales dont les projets étaient agréés par le pouvoir central.



Les travaillistes trouvèrent cependant ce programme insuffisant. M. Clynes, dans une séance du 30 Novembre aux Communes, exprimait le regret « qu'en face d'un chômage sans précédent, causé en grande partie par une politique erronée de quatre années dont la responsabilité retombe sur le gouvernement actuel puisqu'il tenait la place principale dans la coalition à laquelle il a succédé, rien ne soit proposé pour porter un secours adéquat ou équitable aux victimes de cette politique... ».

Plus loin, M. Clynes énumérait les différents genres de travaux auxquels on pourrait employer les chômeurs : constructions de piscines, terrains de jeux, chemins de fer à voie étroite, instituts populaires, logements ouvriers et démolition des quartiers insalubres. Il signalait que, dans le bâtiment, 118.379 chômeurs coûtaient £ 260.000 par mois à l'Etat. Pour ce prix-là, disait M. Clynes, on aurait pu construire 600 maisons par mois.

Le gouvernement, à la suite de ses protestations, prépara un nouveau plan de travaux publics et fit voter au début de 1923 un nouveau bill permettant de reprendre la construction des logements ouvriers. Il mit fin aux dépenses excessives qu'entraînaient les dispositions de la précédente loi de 1919 qui, lorsque le prix de construction dépassait une certaine somme, mettait tout l'excédent à la charge de l'Etat.

Désormais, les autorités locales seront responsables financièrement pour la totalité du coût de construction et, en outre, elles seront invitées à faire construire les logements ouvriers par l'entreprise

privée et ne seront autorisées à entreprendre elles-mêmes les travaux que si elles peuvent » montrer au ministre que les besoins de la région peuvent être mieux satisfaits par la construction directe des maisons par la municipalité ». C'était là une preuve bien difficile à fournir. Cette clause imposée par les conservateurs pour empêcher les dépenses abusives des municipalités travaillistes et favoriser l'entreprise privée fut vivement critiquée par le *Labour party*. Mais, ce qui souleva le plus d'opposition fut la clause qui prescrivait un maximum de dimension aux logements prévus par la loi. M. Wheatly (travailliste) qualifia ces futures constructions de « huttes à lapins » et déclara qu'elles étaient destinées à devenir rapidement de nouveaux taudis. Le projet fut cependant voté par la majorité conservatrice.

Pour l'exécution du programme des travaux publics que préparait le gouvernement, M. Bonar Law n'était pas non plus disposé à écouter les conseils socialistes et à s'écarter des sages mesures d'économies conforme aux vues de la majorité conservatrice.

En fin Décembre 1922, une délégation de chômeurs et de syndicalistes était venue à Glasgow lui demander quelles mesures il comptait prendre pour venir en aide aux sans-travail. En dépit de leurs instigations, il s'était refusé à instaurer une politique d'emprunts destinés à couvrir les frais des travaux publics.

« Si nous avons recours à l'emprunt maintenant que la guerre est finie, disait-il, nous nous pla-

cerions précisément dans la situation où est l'Allemagne aujourd'hui, cela ne pourrait nous mener finalement qu'à la ruine industrielle. »

Le premier ministre se déclarait décidé à n'engager des dépenses que pour des travaux productifs :

« Je vous ai déjà dit, poursuivait-il, que si vous m'indiquez des travaux qui ont réellement besoin d'être faits et qui, finalement, seront productifs, je consens à prêter l'argent de l'Etat, pourvu que nous soyons convaincus que cet argent ne sera pas perdu et nous reviendra. »

On voit donc que le premier ministre demeure fermement résolu à ne pas emprunter pour subventionner des travaux improductifs et ruiner définitivement toute chance de retour à l'état normal. Le gouvernement se contenta donc de subventionner les autorités locales qui lui proposaient d'entreprendre des travaux qu'il avait reconnus utiles. M. Bonar Law s'efforça en outre de décider certaines compagnies de chemins de fer à l'électrification de leurs lignes et à la modernisation de leur matériel.

A la mort de M. Bonar Law, en Mai 1923, M. Baldwin continua cette politique que l'opposition qualifiait d'inaction. Les organisations ouvrières commencèrent à s'agiter.

Le gouvernement avait bien fait savoir qu'un vaste projet de travaux publics était à l'étude, mais ce projet tardait à paraître. Aussi, lors d'un débat à la Chambre des Communes, le 1<sup>er</sup> Août 1923, M. George Lansbury (travailliste) réclamait l'émission

d'un gros emprunt destiné à financer un important programme de travaux publics.

M. Clynes (travailliste) proclamait l'insuffisance des mesures prises et sommait le gouvernement de faire connaître ce qu'il comptait faire de plus. Il constatait que, depuis deux ans et demi, tous les projets mis sur pied n'avaient pas réussi à assurer en moyenne plus d'un mois de travail par chômeur. Dans les localités où sévissait particulièrement le chômage, les ressources municipales ne suffisaient pas à le combattre ; il fallait augmenter l'aide de l'Etat.

Le 12 Octobre, le Conseil des Trade Unions et du *Labour party* approuva l'attitude de M. Clynes et il blâma l'inertie des pouvoirs publics qui, au seuil du quatrième hiver de chômage, ne voulaient pas reconnaître leur responsabilité. Il décida d'organiser dans toutes les grandes villes ouvrières des réunions de protestation pour demander « du travail et des salaires ».

Le Ministre du travail, M. Montague Barlow, inaugurant une écluse près de Nottingham, le 9 Octobre, répondait à ces critiques :

« Nous travaillons, disait-il, voilà six mois que nous travaillons, on a étudié un grand nombre de plans, il ne tardera pas à y avoir du nouveau ; j'espère que d'ici peu nous pourrons, le premier Ministre ou moi, faire une déclaration à ce sujet. Croyez-moi, il est mille fois pire de se lancer dans des entreprises qui avortent ou font fiasco que de patienter

un peu et de ne rien proposer qui ne soit bien mûri et qui ait des chances sérieuses de succès » (1).

Le 11 Octobre, le Ministre de l'Hygiène, Sir William Joynson Hicks, reprenait, en d'autres termes, les mêmes idées : « Ce que nous voudrions, disait-il à une députation du centre de constructions navales de Barrow, ce serait autre chose que de faire creuser des trous pour les remplir aussitôt après, ce serait de procurer un travail tel, que celui qui le fait ait conscience de gagner vraiment son argent. Nous sommes à la recherche de commandes qui puissent être données, soit par les autorités locales, soit par les services publics, soit par le gouvernement lui-même. Nous espérons qu'entre autres choses, il va y avoir un grand effort de reconstruction qui fournira du travail à la métallurgie. »

Peu de temps après, le Ministère ayant mis au point un vaste projet de travaux d'utilité publique, en confiait l'exposé devant la Chambre des Communes au Ministre du Travail, Sir Montague Barlow. Dans ce projet, essentiellement conservateur, le gouvernement a toujours en vue l'utilité et l'économie des travaux à entreprendre. Ce programme doit « comporter un profit réel et productif pour la communauté », comme le dit, dans son exposé, le Ministre du Travail. Il divise les travaux à entreprendre en quatre catégories :

1° ceux qui sont entrepris directement par le Gouvernement ;

(1) *Daily Telegraph*, 10 Octobre.

(2) *Daily Telegraph*, 13 Octobre.



2° ceux qui sont entrepris par les autorités locales avec l'aide du Gouvernement ;

3° ceux qui sont entrepris par l'industrie privée avec l'aide du Gouvernement ;

4° ceux qui sont entrepris par l'industrie privée sur l'invitation du Gouvernement, mais sans son aide financière.

Dans la première catégorie, le ministre mentionne les travaux entrepris d'abord par le Ministère des Postes et consistant dans la pose de lignes de câbles téléphoniques, dans une grande partie du pays, puis par le ministère de la Marine pour la réorganisation de ses services, la construction de docks, la fabrication d'armements navals, etc... puis, par le Ministère de la Guerre, qui a prévu une dépense de £ 450.000.

En outre, des emprunts ont été faits dans certaines Colonies de la Couronne pour entreprendre des travaux qui permettront à la Métropole d'écouler ses produits. C'est ainsi que l'on construit un chemin de fer à la Côte-d'Or, un autre dans la Colonie du Nigeria. Il est question également de construire plusieurs croiseurs légers. Le Ministère des Transports a également mis au point un programme de construction de grandes routes pour £ 7.500.000. C'est presque le double de ce qui a été fait l'année précédente.

Le Ministre du Travail passe ensuite à la seconde catégorie de travaux, ceux qui sont entrepris par les autorités locales avec l'aide de l'*Employment Grant Committee*. Il signale que le montant des dé-

penses consacrées à cette catégorie de travaux n'a jamais été aussi élevée .Le Gouvernement, sur ce point, continue la politique qu'il avait suivie précédemment et, de plus, il augmente le montant des subventions de l'Etat lorsqu'il s'agit de travaux productifs d'intérêt. « Notre désir, dit-il, c'est d'encourager les projets productifs de revenus contre les projets non productifs de revenus. »

Le Ministre arrive ensuite à la troisième catégorie de travaux, ceux qui seront exécutés par des entreprises privées. Pour qu'elles puissent recevoir les subsides de l'Etat, trois conditions seront nécessaires :

1° que ce soient des sociétés accomplissant des travaux d'utilité publique ;

2° que le travail soit entrepris dans le but de venir en aide aux chômeurs et, par anticipation, sur le programme habituel ;

3° que l'on impose des conditions empêchant l'exploitation des contribuables.

Le Ministre cite les travaux qui doivent être ainsi assistés par le gouvernement, ce sont :

— L'extension et les modifications du *Tube*, surtout dans le sud de Londres, la construction de grands navires, l'aménagement de ports, la construction et l'installation d'usines, l'agrandissement de docks.

Enfin, dans la quatrième catégorie, le Ministre classe les travaux également entrepris par l'indus-

trie privée, mais seulement « stimulés par le Gouvernement ».

« Je suis heureux de dire, poursuit Sir Montague Barlow, qu'en réponse à notre appel, cet hiver, les compagnies de chemins de fer ont annoncé un programme beaucoup plus étendu. »

et il termine l'exposé du programme en indiquant les projets des compagnies de Chemins de fer.

Ce qu'il y a de nouveau dans cet exposé du gouvernement conservateur, c'est l'appel fait à l'industrie privée. L'assistance financière de l'Etat avait été jusqu'alors limitée aux travaux d'utilité publique entrepris par des corps constitués, désormais moyennant certaines conditions, elle pourrait s'étendre à l'industrie privée. De plus, le Gouvernement s'efforçait de persuader certaines entreprises qu'elles avaient intérêt à collaborer avec lui pour venir en aide aux chômeurs.

Le Gouvernement, selon son estimation donnée à la Chambre des Communes, pensait qu'un tel programme fournirait du travail directement à environ 250.000 ouvriers et, indirectement, à environ 100.000

Le *Labour party* trouvait ce programme tout à fait insuffisant. « Vous déclarez, disait M. Griffith (travailliste), que vous pouvez trouver un emploi pour quelque chose comme 300.000 hommes; Qu'allez-vous faire de l'autre million ? » et M. Stephen déplorait que l'on n'ait rien fait pour venir en aide aux chômeurs du sexe féminin.

Par suite de la persistance du chômage et grâce à leurs belles promesses électorales, les travaillistes allaient à leur tour prendre le pouvoir avant que le gouvernement conservateur ait pu poursuivre l'application de son plan. A la suite des élections de la fin de 1923, le 21 Janvier 1924, le Ministère Baldwin était renversé et remplacé par le Ministère travailliste Mac Donald.

On pouvait penser, d'après les déclarations faites au cours de la campagne électorale, que l'attitude du nouveau gouvernement allait bouleverser le programme des travaux publics établi précédemment. Il n'en fut rien, en dépit des déclarations contenues dans le manifeste électoral disant : « *The Labour party* seul a un remède positif contre le chômage », le Gouvernement reprit, en matière de travaux publics, un programme très voisin de celui de son prédécesseur. Ceci s'explique cependant, les travaillistes, bien qu'occupant le pouvoir, n'avaient pas la majorité aux Communes, ils devaient compter sur le soutien des libéraux dont la doctrine était nettement contraire à un bouleversement de l'état économique actuel. La politique du Ministre devait donc être une politique de compromis.

Le 22 mai 1924, M. Shaw, Ministre du Travail du nouveau Cabinet, exposait aux Communes son plan de lutte contre le chômage. Après avoir qualifié de mesures « palliatives et improvisées » le programme du ministère Baldwin, qu'il rappelait rapidement, il concluait : « Tous ces plans ont été examinés. Nous avons trouvé qu'ils fournissaient une

contribution pour soulager du chômage et nous les avons continués et étendus. »

Le gouvernement a augmenté les crédits affectés à la construction des routes et au drainage. Il a repris les projets de construction de chemins de fer aux colonies. Comme l'avait fait le cabinet Baldwin, il a essayé de décider les compagnies de Chemins de Fer de la Métropole à entreprendre le plus de travail possible. Il s'est, en outre, efforcé d'électrifier une plus grande partie du pays. Il s'occupe du projet de construction d'un barrage sur la Severn, destiné à l'utilisation de la force des marées. Enfin, le Ministre de l'Hygiène a préparé un projet de loi sur l'habitation qui remédiera au chômage « non seulement parmi les ouvriers du bâtiment, mais dans tous les métiers qui font les aménagements et les meubles dont une maison a besoin ». Cela aura en outre l'avantage d'employer les ouvriers dans leur propre métier. M. Shaw termina en disant : « Nous avons une suprême confiance en une chose, c'est qu'il est absolument impossible que ce soit en été, en hiver, ou au printemps, de faire pire que ce qu'a fait le dernier Gouvernement. »

Cette opinion ne fut certes pas partagée par toute la Chambre, les critiques les plus violentes s'abattirent sur le Ministre du Travail à qui l'opposition conservatrice reprocha d'avoir trompé le peuple par des promesses excessives. De nombreux députés sommèrent le ministre de révéler les nouveaux remèdes grâce auxquels le *Labour party* s'était vanté de pouvoir mettre un terme au chômage.



Même parmi les amis politiques du Ministère, certains ne cachèrent pas leur mécontentement. « Je suis déçu par le plan qu'il a déposé au Comité pour lutter contre le chômage, disait M. Egan (travailleuse) ». Quant à M. Masterman (libéral) il trouvait le plan des travaux publics inadéquat et insuffisant : « Nous sommes en retard, disait-il, sur tous les moyens d'équipement nationaux en comparaison de nos rivaux commerciaux. Nous sommes en retard en matière d'électrification, de transports et de culture du sol. La France, l'Allemagne, les Etats-Unis ont fait des efforts pour développer leur puissance économique, le ministère travailliste doit suivre cette politique que préconise le parti libéral. »

A toutes ces critiques, Miss Bondfield répondit que le *Labour party* ne pouvait pas appliquer ses propres idées, n'ayant pas une majorité suffisante à la Chambre et qu'en outre, le Ministère n'étant au pouvoir que depuis quatre mois, ne pouvait avoir mis au point des projets qui nécessitent une longue étude.

Quelques jours plus tard, M. Wheatley, Ministre de l'Hygiène, présentait au Parlement un Bill sur l'habitation, destiné à amender l'*Housing Act* de 1923. Son but était double, il devait à la fois procurer du travail aux chômeurs et fournir des logements à la classe ouvrière. Le désir du *Labour party* eût été certainement d'appliquer ses principes et de tenter l'expérience d'une politique de l'habitation socialiste avec un plan national de construction exécuté tout entier par l'Etat et aux frais de l'Etat sans

l'intervention des autorités locales et surtout de l'industrie privée, mais il fallait compter avec le soutien libéral. Le Bill que présenta M. Wheatley ne fut donc qu'un compromis entre les idées socialistes du Ministre et les conceptions individualistes des libéraux. Le point essentiel fut l'introduction de 50.000 travailleurs nouveaux dans l'industrie du bâtiment. Le Gouvernement parvint à faire accepter cette disposition en garantissant que le programme s'étendrait sur une période de 15 ans. Les tendances socialistes de la nouvelle loi se révèlent par les modifications apportées à l'Act de 1923. La subvention de l'Etat aux autorités locales est augmentée. Si toutefois certaines conditions sont remplies, empêchant l'acquisition de la propriété par les occupants, l'augmentation des loyers, et obligeant la municipalité à verser un « juste » salaire aux ouvriers lors de la construction.

En outre, les termes de l'Act de 1923 qui favorisaient l'emploi de l'entreprise privée pour la construction des logements ouvriers, sont complètement transformés. En principe, désormais c'est au contraire aux municipalités qu'il appartient de construire directement les logements ouvriers. L'entreprise privée ne pourra recevoir les subsides de l'Etat que si les loyers ne dépassent pas ceux qu'aurait exigés la municipalité, si elle avait construit elle-même. Enfin, pour empêcher l'augmentation abusive des matières premières nécessaires à la construction, on prendrait comme prix de base les prix de Janvier 1924. Toute augmentation qui n'aurait

pas été préalablement autorisée serait punie sévèrement.

Lors de la discussion devant les Chambres, l'opposition s'éleva contre ces dispositions qui étaient de nature à porter atteinte à l'entreprise privée et à la liberté du commerce. Elle critiqua, en outre, la lourde charge financière qui allait en résulter pour le pays. Le projet fut cependant adopté.

En fin juillet 1924, un nouveau projet de travaux publics fut exposé aux Communes par M. Snowden. Il se divisait en deux parties : un programme comprenant divers travaux publics, et un plan d'électrification du pays.

M. Snowden mentionne d'abord que le *Unemployment Grant Committee* a, depuis Février, approuvé 750 nouveaux plans. Le Gouvernement a encouragé les municipalités à construire des logements ouvriers. Un grand programme routier a été dressé. L'Etat y contribuera pour £ 10.400.000. La principale route prévue est celle de Glasgow à Edimburgh, pour laquelle les travaux ont été commencés en Août. On dresse également des plans pour un tunnel sous la Tamise, ainsi que pour la création d'une grande rue aboutissant aux docks et destinée à améliorer le trafic de Londres. Une dépense d'une cinquantaine de millions £ est aussi prévue pour des travaux de prolongement de voies ferrées et d'amélioration du matériel.

Quant au plan d'électrification, son but, a déclaré M. Snowden, est « de diminuer le prix de revient de l'industrie ». L'industrie électrique ne s'est

développée en Angleterre que très lentement et sans aucun plan d'ensemble ; il y a actuellement 532 stations productives d'énergie électrique et la plupart sont de très petites stations ; l'électricité y est produite à des fréquences différentes, enfin il n'y a aucune ligne de transmission dans les campagnes. Le plan du Gouvernement aurait pour but d'uniformiser les méthodes de travail et d'obtenir l'énergie électrique à une même fréquence dans tout le pays. Des experts ont été désignés dans le but de faire une enquête à ce sujet.

Si le rapport est favorable, le Gouvernement présentera un projet de loi concentrant la production de l'énergie électrique dans un petit nombre de très grandes stations d'où elle sera distribuée à très haute tension à des sous-stations. Le travail sera entrepris soit directement par l'Etat, soit par l'intermédiaire de conseils régionaux de l'électricité. Ces conseils régionaux, sortes de régies coopératives, comprendraient des représentants des municipalités des ouvriers et des entreprises d'électricité.

Le programme Snowden fut approuvé par la Chambre des Communes. La partie qui avait trait à l'électrification du pays était nettement socialisante par l'obligation qu'elle créait pour les usines électriques déjà existantes, de disparaître pour faire place à de grandes organisations soumises soit au contrôle de l'Etat, soit à celui des municipalités et des ouvriers. Au contraire, la première partie du programme était entièrement conforme aux vues des Libéraux.

peuvent pas entreprendre l'amélioration des routes parce qu'elles ne peuvent pas obtenir d'aide du Gouvernement. Toutes les subventions pour le chômage et diverses autres méthodes d'assistance locale ont été arrêtées. Le résultat c'est qu'aujourd'hui, on fait moins pour aider les autorités locales à procurer du travail utile que l'on n'a jamais fait à aucun moment depuis 1920. »

M. Baldwin ne s'en refusa pas moins à entreprendre ou à subventionner des travaux dont l'utilité ne serait pas certaine. Cette politique qu'il suivit pendant toute la durée du Ministère, il l'a définie dans son discours pour les élections de Mai 1929, espérant la continuer si les électeurs lui avaient redonné le pouvoir : « Nous avons l'intention, disait-il, de poursuivre cette politique en accordant une attention spéciale aux améliorations qui donneront une aide immédiate à notre commerce et, ainsi, apporteront un plein remboursement de l'argent dépensé, plutôt que d'entreprendre des projets rapides et inconsidérés qui pourraient seulement conduire à de grandes dépenses sans profits et ne pourraient être d'aucun avantage pour les chômeurs. »

La presse conservatrice soutenait d'ailleurs le gouvernement et se montrait hostile à l'entreprise de vastes travaux publics. Dans un article du 1<sup>er</sup> Mars 1929, le *Times* disait : « Il serait vain de croire que plus les dépenses publiques engagées pour combattre le chômage seront importantes, et plus celui-ci diminuera. Au contraire, si l'effort de l'Etat est mal dirigé, il peut avoir pour effet de diminuer plu-



Cette politique qui aboutissait à des compromis continuels, mécontentait les deux partis. Il devait en résulter une chute du Ministère en Octobre 1924.



Après de nouvelles élections, le nouveau Ministère Baldwin, qui remplaça le ministère Mac Donald, se montra peu favorable aux entreprises de travaux publics. Il termina cependant les travaux en cours. Il dépensa chaque année des sommes importantes à la construction et à la réparation des routes. En 1926, à la suite du vote de l'*Electricity Supply Act*, le Gouvernement entreprit les travaux nécessaires à l'électrification du pays. Il continua également à subventionner les autorités locales pour la construction de logements ouvriers et l'entreprise de travaux publics. Mais ces subventions furent accordées plus difficilement, ce qui n'alla pas sans attirer au Ministère les reproches de l'opposition.

Le 19 Décembre 1927, au cours d'un débat aux Communes, M. Harris (libéral) critiquait en ces termes la politique de M. Baldwin : « Le Gouvernement, disait-il, devrait considérer ce fait que dans l'*East End* de Londres, et dans la plupart des districts industriels, il y a un grand nombre d'hommes inoccupés sans qu'il y ait faute de leur part. Le Gouvernement a l'obligation de trouver du travail utile pour ces hommes. Tous les projets de construction de grandes routes sont finis. Les autorités locales ne

tôt que d'accroître le volume du travail permanent qui s'offre aux habitants des Iles Britanniques. »

M. Churchill disait également, lors de la discussion du budget de 1929 : « C'est la doctrine orthodoxe du Trésor, fermement établie, que quelque puissent être les avantages politiques ou sociaux, très peu de travail additionnel peut, en fait, être créé par les emprunts de l'Etat et les dépenses de l'Etat. »

M. Baldwin, ainsi que l'ensemble du parti conservateur, semblait donc avoir perdu toute confiance dans l'utilité des travaux publics, il préférait employer d'autres moyens de lutte contre le chômage et, tout particulièrement, les mesures qui avaient pour but de faciliter la reprise et l'extension de l'activité économique.

Cette politique mécontentait violemment les libéraux qui considéraient que la reprise de l'activité économique avait justement pour condition essentielle et préalable l'exécution d'un vaste programme de travaux publics. Le *Labour party*, se faisant, en outre, le porte-parole de la classe ouvrière, réclamait lui aussi que des travaux soient entrepris pour assurer une aide immédiate à la misère des chômeurs.

Le *Report of the Liberal Industrial Inquiry* de 1928 contient le programme des travaux publics proposés par les libéraux pour lutter contre le chômage. Ce programme reçut l'approbation d'une Conférence spéciale du parti destinée à l'examiner. Il fut également adopté, au cours d'une réunion de la Fédération nationale du parti libéral en Octobre

1928. Au début de 1929, ces mesures servirent de base à un comité spécial du parti pour dresser le plan complet de lutte contre le chômage qui devait figurer au programme électoral des Libéraux. Le rapport de ce comité fut publié en Mars 1929, sous le titre de *We can conquer Unemployment*.

La partie fondamentale de ce programme d'action contre le chômage est constituée par un vaste plan de travaux publics dont nous allons examiner l'ensemble et les motifs qui l'ont inspiré au parti libéral.

Le rapport propose d'exécuter immédiatement des travaux qui seront non seulement utiles en eux-mêmes, mais essentiels au bien-être de la nation. « Le travail entrepris, dit-il, réduira le nombre effrayant des sans-travail, au cours d'une seule année, à des proportions normales, et il enrichira par la suite la Nation et lui fournira un équipement qui lui permettra de lutter avec succès contre tous ses rivaux sur le marché mondial. »

Le rapport critique la politique des « Tories » et s'élève contre leur inaction : En face de ce fléau, « la tranquillité est une trahison ». Il passe en revue rapidement quelques moyens d'action contre le chômage qui, à son avis, sont utiles, mais arrive au seul remède qui, selon lui, peut donner des résultats à la fois immédiats et durables, un vaste programme de travaux publics. « Côte à côte, dit-il, nous avons une foule de travailleurs en quête d'emplois et une multitude d'ouvrages qui ont besoin d'être faits. Est-ce que la politique est si stérile que l'on ne

puisse réunir ces deux choses? Ne peut-on pas employer cette grande force de travail pour augmenter nos routes, loger nos travailleurs, développer nos ressources et drainer nos terres ? Ce n'est pas seulement une question de trouver un emploi pour ceux qui doivent, de toute façon, être secourus, c'est aussi un devoir de saisir cette bonne occasion d'élever le niveau de bien-être et d'agrément de notre vie nationale. »

C'est grâce à ce moyen que les libéraux espèrent relever l'industrie si cruellement touchée par la guerre, c'est le moment propice pour agir. Il n'est pas logique de laisser les chômeurs mourir de faim ou de leur payer des allocations ruineuses pendant qu'il y a tant de travail à faire. De plus, l'inaction est une chose démoralisante pour les sans-travail.

La situation présente est unique dans l'histoire et elle doit être résolue par un moyen nouveau. « En ce moment, l'entreprise individuelle seule ne peut pas rétablir la situation dans l'espace d'une période qui nous permette d'attendre. C'est pourquoi l'Etat doit prêter son secours et, par une politique avisée de développement national, aider à remettre en pleine vitesse la grande machine de l'industrie. » « Grâce à une telle politique, nous sauverons, dit le rapport, une multitude de nos compagnons de la démoralisation et du désespoir. Nous les aiderons à traverser cette période difficile dans laquelle nos industries retrouvent leur place dans la concurrence des marchés mondiaux. Nous arrêterons une large part du gaspillage des plus appréciables ressources de la Na-

tion, sa puissance de travail. Nous augmenterons notre situation nationale et nous accroîtrons le bien-être de la Nation. Pour le plus grand bien de tous, nous donnerons ce stimulant dont on a besoin dans la présente situation d'inactivité économique pour redonner une vigoureuse impulsion à l'industrie dans le sens normal du progrès. C'est peut-être une question de foi, mais le moment présent crée une situation qui réclame la foi comme alternative au désespoir. »

Comme remède à la situation présente, le parti libéral a établi un programme de travaux publics. Dès la première année de sa mise en exécution, il réduira, à son avis, le nombre des chômeurs à des proportions normales. Dans la suite, à mesure que l'industrie retrouvera son activité, l'intervention de l'Etat ira en diminuant. Le plan proposé a été très longuement étudié, et il porte sur des travaux qui auraient dû, de toutes façons, être exécutés à bref délai. Il est donc préférable de les exécuter à l'heure actuelle où l'on dispose d'une main-d'œuvre abondante.

Le programme de travaux publics à effectuer comprend d'abord les routes et les ponts : la facilité des transports est nécessaire à la prospérité de l'industrie moderne. L'expansion de l'automobile oblige maintenant les pays à se doter d'un bon réseau routier. Le parti libéral n'a cessé de réclamer cette transformation depuis 1909. Cependant, le Gouvernement conservateur qui s'est occupé de cette ques-



tion, n'y a attaché qu'une importance tout à fait insuffisante.

Le travail sur les routes convient tout particulièrement dans une période de chômage, parce qu'une grande quantité d'ouvriers peut être employée à la fois, et parce que le montant des salaires représente presque toute la dépense engagée. Enfin, un travail de cette nature ne peut être entrepris par l'industrie privée, c'est pourquoi il doit être « en tête d'un programme de développement national ».

Le parti libéral recommande, en premier lieu, de compléter et d'améliorer le système national des grandes routes. La circulation doit y être rapide. « Le temps économisé sur la route est de l'argent économisé pour la nation ». Il recommande ensuite la construction de routes autour des grandes villes : on décongestionnerait ainsi le centre. Pour les routes classées autres que les grandes routes, il conviendrait, pour en activer l'extension, d'accorder des subventions du Trésor plus élevées. Enfin, pour ce qui est des routes de districts non classées, il faudrait aussi en augmenter le nombre et leur assurer un meilleur état.

Les progrès de l'agriculture sont intimement liés au développement du réseau routier rural. Il doit être en mesure d'être utilisé par la traction automobile qui est maintenant d'un usage courant à la campagne. « Pour cette raison, les routes rurales doivent être assez larges et assez solides pour supporter ce trafic dans des conditions telles que les denrées ne soient pas endommagées par les secousses de la

route. » Un bon réseau routier rural est donc « un des moyens par lesquels l'Etat peut utilement et directement aider l'agriculture en la mettant en mesure de se tirer d'affaire elle-même ».

En même temps qu'il procède à l'extension du réseau routier, l'Etat doit refaire un très grand nombre de ponts et en créer de nouveaux. Certaines régions de l'Angleterre manquent de ponts, ce qui nuit au développement industriel et agricole et oblige ses habitants à faire de grands détours. « Toute absence de pont représente un obstacle aux affaires, et une addition inutile à ce prix de transport qui, quelquefois même, influe sur la question finale de savoir si une commande sera maintenue ou non. » Il faut également supprimer les passages à niveau sur les routes à grand trafic, où cela n'a pas encore été fait. Les dépenses nécessaires à la réfection des ponts doivent incomber en premier lieu à l'Etat. On ne peut les réclamer aux Compagnies des Canaux ni à celles des Chemins de Fer, puisqu'elles sont rendues nécessaires par les besoins croissants de la communauté.

Reste à fixer la façon dont on couvrira la dépense de tous ces travaux. « Il est clair, nous dit le rapport, que la plus grande partie de son montant doit être trouvée en dehors des fonds de l'administration centrale, c'est une question de justice, aussi bien qu'une nécessité ! Le capital nécessaire pour notre projet routier doit être fourni par un emprunt routier gagé sur l'accroissement de l'impôt du fonds routier. » Les plus-values du fonds routier provien-

draient de deux sources : d'abord de l'augmentation des taxes sur les véhicules dont le nombre croîtrait par suite de l'amélioration du réseau routier et, en second lieu des indemnités que les propriétaires de biens « améliorés » par suite des travaux publics, auraient à payer au Trésor.

Le principe des « améliorations » n'a rien de révolutionnaire, il est juste que celui qui a le privilège de voir s'augmenter la valeur de son bien verse une indemnité. En effet, « la terre qui borde la route acquiert un double avantage : d'abord, sa valeur s'accroît et, de plus, il n'y a plus lieu de faire les frais de la construction d'un chemin. » Comme cette plus-value ne provient que du fait de la communauté, les particuliers doivent l'indemniser.

Il y a donc tout intérêt, selon le parti libéral, à entreprendre la construction immédiate de ce réseau routier.

Le rapport passe ensuite au problème de l'habitation — en le considérant du point de vue du chômage —. Il constate « qu'il y a maintenant plus de chômeurs dans l'industrie du bâtiment que dans toute autre industrie anglaise, excepté dans les mines de houille. » Développer la construction serait donc employer les ouvriers dans leur propre métier. « Comme, en outre, le besoin de logements est encore réel et urgent, la présente situation est purement ridicule ». Il y a en outre un grand nombre de *slums* (1) qu'il conviendrait de faire disparaître et de remplacer par des constructions nouvelles.

(1) Taudis.

L'action du Gouvernement conservateur a été tout à fait insuffisante à ce sujet, cependant « il est clair que les considérations d'honneur, de bon sens et d'humanité conduisent à une politique de construction de logements ». Il y a un immense besoin d'immeubles pour les travailleurs les plus pauvres qui, logés actuellement dans les *slums*, ne peuvent pas payer des loyers hors de proportion avec leurs moyens. De cette façon, on augmenterait en outre la santé et la force de la Nation. Le même problème se pose en Ecosse avec plus d'acuité encore. L'Etat doit donc stimuler la construction d'immeubles nouveaux et la remise en état des immeubles anciens.

Le rapport passe ensuite au programme de développement du téléphone. « La Grande-Bretagne, dit-il, est, en matière de téléphone, très peu développée en comparaison des autres pays. Ce point est de première importance pour notre présent problème, parce qu'il fait apparaître nettement le besoin d'un développement du téléphone, indépendamment de la situation du chômage. » Pour hâter ce développement, il conviendra de faciliter l'usage du téléphone, ce qui accroîtra le nombre des abonnés, tout en augmentant celui des communications. « En outre, il semble particulièrement désirable d'insister sur ce point, que l'argent dépensé peut être justement considéré comme un « placement » plutôt que comme une « dépense ». Ce placement crée et augmente un actif national produisant un revenu se suffisant à lui-même et assurant un bénéfice. » Un autre avantage du développement du téléphone « est la

diversité dans le caractère du travail qu'il absorbe ». Il s'adresse à de nombreux travailleurs spécialisés et de plus à la main-d'œuvre féminine. Le Ministère des Postes, avec l'aide du Trésor, doit donc s'efforcer de faciliter l'emploi du téléphone de telle sorte que le nombre des abonnés puisse augmenter de 150 % dans les cinq prochaines années.

Le rapport passe ensuite au problème de l'électrification. Le pays s'est engagé dans l'exécution du plan d'électrification, mais le courant est trop cher et l'on doit en outre en rendre l'usage plus facile pour l'industrie, pour l'agriculture et les besoins domestiques. Un tel développement doit augmenter la puissance de l'industrie et le bien-être de la vie. « En même temps, il fournira du travail à plusieurs métiers comprenant une forte proportion d'ouvriers spécialisés. Pendant ce temps, il aidera les industries qui emploient l'électricité dans leur développement et dans leur lutte pour les marchés extérieurs. Une autre considération de première importance, c'est l'aide qui sera fournie à l'agriculture par la vaste distribution de la force électrique. » Pour toutes ces raisons, il convient donc de hâter le programme déjà en cours d'exécution.

Le rapport en arrive ensuite au drainage des terres. Il distingue, entre le drainage des grandes rivières et canaux, celui des cours d'eaux et celui des champs. Le drainage des cours d'eaux et canaux est reconnu comme un travail essentiel ; le négliger c'est gêner considérablement l'agriculture. Il absorberait une grande quantité de travailleurs non spé-



cialisés ou semi-spécialisés. C'est un travail qui ne peut être entrepris d'une façon satisfaisante que « sur l'initiative et avec l'aide de l'Etat ». Le *Land drainage act* de 1918 donnait au Ministre de l'Agriculture certains droits pour entreprendre le drainage. Une loi de 1926 a transféré ces pouvoirs aux Conseils de Comté. Il faut redonner ces droits au Ministre pour une période limitée en les augmentant. Quant au drainage des cours d'eaux, il faudrait en laisser l'entreprise soit aux autorités spécialisées pour le drainage, soit aux Conseils de Comté. Il y a actuellement, d'après l'estimation d'une Commission royale, 1.279.000 acres de terre qui ont un besoin immédiat de drainage.

Le rapport préconise ensuite une série de travaux destinés à être exécutés à Londres et dans la banlieue pour faciliter le transport des personnes. Les moyens de transports doivent être plus nombreux et leurs prix abaissés. Les travaux nécessaires consistent dans la création de nouvelles lignes de chemins de fer souterrains ou de nouvelles lignes de banlieue et l'électrification de lignes déjà existantes.

Enfin, dans son chapitre VIII, le rapport mentionne une série « d'autres travaux utiles ». Grâce à des amendements, on pourrait remettre en culture des fermes et y installer des mineurs du Pays de Galles au lieu de les envoyer au Canada. Il faudrait développer le reboisement d'une façon plus active. On pourrait aussi redonner de l'activité à certains canaux en procédant à des travaux de remise en état.

Le rapport estime qu'en ne tenant compte que

des travaux mentionnés pour les routes, les ponts, l'habitation, le développement du téléphone, l'électrification, le drainage et le transport des personnes à Londres, on arriverait à employer la première année 586.000 chômeurs et la seconde 611.000. En outre, il y aurait lieu de tenir compte des emplois créés par les « autres travaux » et du travail indirect que fournirait l'exécution de l'ensemble du plan.

Les salaires payés aux ouvriers ainsi employés leur permettraient de dépenser, ce qui stimulerait le commerce. En outre, toutes les industries qui fournissent le matériel et les matières premières nécessaires à l'exécution du programme de développement national, verraient leurs commandes augmenter.

« En tenant compte de tout cela, poursuit le rapport, nous avons entière confiance qu'en trois mois, si un Gouvernement libéral était au pouvoir, un grand nombre d'hommes actuellement sans emploi, pourraient être embauchés à des travaux de développement national et qu'en douze mois, le nombre des chômeurs pourrait être réduit à des proportions normales. »

« En résumé, le chômage c'est la désorganisation industrielle. Il prendrait fin par une nouvelle entreprise, se servant du capital pour employer le travail. Avec le marasme actuel, le Gouvernement doit suppléer à cette initiative pour permettre de déclencher un progrès important. »

Le parti libéral prévoit les critiques que l'on pourrait faire à son programme de travaux publics. Deux objections sont possibles : « La première, dit-il,

est que nos projets sont fondamentalement mauvais en théorie. La seconde, c'est que, même s'ils sont bons en théorie, ils ne sont pas financièrement applicables. »

On peut objecter que le programme libéral « implique l'obligation pour l'Etat de fournir du travail avec des fonds qui seraient employés autrement par des personnes privées » et que leur emploi par l'industrie privée serait préférable à celui fait par l'Etat. Cependant, que le téléphone soit exploité par l'Etat ou par l'industrie privée, il est également utile au commerce. Certains travaux, comme les routes, ne peuvent d'ailleurs que très difficilement être entrepris par des particuliers. De plus, pendant les crises, l'épargne privée s'accumule alors que l'industrie manque de travail. Il n'est donc pas juste de dire que l'entreprise de l'Etat est incapable de réduire le chômage. C'est d'ailleurs l'avis de certains banquiers et hommes d'affaires.

Quant à la seconde objection, il faut y répondre en disant que « si le capital n'est pas apte à l'absorption des chômeurs avec un programme de développement national, c'est qu'il n'est pas apte du tout à leur absorption. A moins, certes, que le crédit du Gouvernement Britannique, restauré si péniblement, soit inférieur à celui d'une entreprise privée ordinaire ». Les épargnes annuelles du peuple anglais sont largement suffisantes pour couvrir les frais du programme proposé.

Le Gouvernement pourrait donc trouver l'ar-

gent nécessaire : « la Nation a prêté pour la guerre, elle prêtera pour la paix et la prospérité ».

« Une autre objection que nous avons laissée pour la fin, nous dit le rapport, c'est que, comme il coûte moins cher par tête de payer l'allocation de chômage que de procurer du travail à un homme, l'intérêt de l'économie nationale, c'est de continuer à suivre le premier moyen. A cela nous répondrons que s'il est plus profitable à l'économie nationale d'avoir un million de chômeurs qu'un demi million, pourquoi ne pas porter le nombre des chômeurs à deux millions et doubler cet avantage ? » Il n'y a, certes, aucun intérêt à cela et, si la valeur du travail fourni dépasse le montant de ce qui est versé sous forme d'allocation, on a tout intérêt à procurer du travail aux chômeurs. Il en résultera ainsi deux avantages :

1° Une économie de plusieurs millions de livres pour le fonds des allocations de chômage ;

2° une augmentation de 10 à 12 millions de livres dans la recette des contributions existantes.

Le rapport termine, disant : « La politique libérale c'est du travail immédiat pour les travailleurs. Nous pouvons maintenant triompher du chômage. »

Ce programme fut critiqué âprement par les conservateurs. Un article de M. W. Bernard Faraday, publié dans le *Times* du 27 mars 1929, et reproduit ensuite dans un tract de l'Union des Associations Conservatrices et Unionistes, s'élève contre le programme du parti libéral.

« La prétention de M. Lloyd George d'avoir résolu le problème du chômage, dit-il, est entièrement illusoire, et on voit à l'examen qu'elle est basée sur une conception erronée.

1. — « Il est clair qu'il ne fait aucun effort pour venir en aide à notre plus pressant besoin, celui de débouchés pour nos marchandises... Ainsi, toute l'aide de M. Lloyd George à l'industrie est une extravagance inutile.

« Il n'est pas vrai qu'il y ait eu une révolution dans les transports. Il y a eu assurément une grande augmentation du nombre des automobiles privées, ce qui indique simplement un changement dans les distractions des gens et un passage de la traction à cheval à la traction automobile ; mais le trafic industriel du charbon, du fer, du bétail et des marchandises en général est encore et sera toujours transporté sur rail. Nos chemins de fer ne sont pas maintenant entièrement utilisés. Il y a 10.000 cheminots sans travail ; les salaires des autres ont été réduits. Les frais pour les locomotives et le trafic des marchandises sont moindres qu'ils ne l'étaient en 1913 et montrent une continuelle diminution.

« Ceci indique que ce n'est pas du manque de moyens de transport que nous souffrons, mais qu'il y a quelque mal d'un caractère fondamental dans nos conditions économiques générales. Notre système de chemins de fer a coûté £ 2.000.000.000. Il est fait pour un trafic plus grand que celui que nous ne pourrions jamais développer. Il n'est pas maintenant



entièrement employé et, dans ces circonstances, c'est une pure folie de lui créer un système parallèle et rival dont le montant supplémentaire serait de £ 200.000.000. Cela ne fournira pas d'emplois et créera du travail sur les routes en enlevant aux chemins de fer ; il en résultera certainement du chômage sur d'autres points en retirant l'argent de l'industrie en augmentant l'impôt de £ 10.000.000 chaque année. Avec 110.000 ouvriers des transports sans travail parmi lesquels 28.000 sont des conducteurs de véhicules routiers et 55.000 sont des ouvriers des canaux et des docks touchant des secours de chômage, il est clair que notre difficulté n'est pas le manque de routes mais le manque de marchandises à transporter. »

2. — « Le plan de M. Lloyd George n'est, en aucun sens, une solution permanente. C'est un simple plan de travaux d'assistance pour couvrir une période de deux ans. Même si, pendant ce temps, il remplit sa promesse, il nous laisserait, à son expiration, dans une situation pire que celle où nous sommes maintenant. En résumé, il nous propose de trouver un travail de plein air très caractérisé pour tous les chômeurs. Les objections sont :

« a) La construction des routes et celle des maisons sont strictement des occupations saisonnières. Les mauvaises conditions climatiques les rendraient inopérantes pour, au moins, trois mois chaque année. C'est pourquoi l'aide promise pour le chômage doit être réduite en principe de 25 %. Pen-

dant le dernier hiver, par exemple, le chômage dans le bâtiment passa de 111.000 en septembre à 247.000 en février. Cependant, c'est là la cure infaillible sur laquelle M. Lloyd George nous demande de compter.

« b) Parmi les chômeurs, le pourcentage d'incapacité physique tenant à l'âge, aux maladies, au dénuement et à la faiblesse de constitution est plus élevé que dans les autres parties de la population. Au moins 33 % de nos chômeurs actuels sont physiquement inaptes au travail proposé par M. Lloyd George.

« c) Parmi les 1.400.000 chômeurs, 243.000 sont des femmes. Rien n'est prévu pour elles dans le programme.

d) Certains ouvriers, par un travail de cette sorte, ont perdu leur habileté naturelle ou acquise pour leur occupation légitime comme résultat de leur dur labeur au grand air.

« e) Certaines catégories de travailleurs ne sont pas faites, par suite de leurs habitudes et de leurs occupations, pour les durs travaux du dehors.

« f) Certaines catégories de travailleurs sont accoutumées à des salaires très élevés qui ne peuvent pas être payés pour des travaux du dehors, ne nécessitant pas une habileté spéciale. Ils ne seront certainement pas satisfaits par le plan de M. Lloyd George. »

3. — « L'évident manque de sincérité des suggestions de M. Lloyd George pour le téléphone gêne

tout son plan. Il propose de trouver du travail pour 30.000 personnes en fournissant 9.000 téléphones à un prix moyen de £ 15 chacun. C'est une absurdité. Si les gens ont besoin de téléphones, ils peuvent les obtenir maintenant. Est-ce que M. Lloyd George va proposer une souscription et nous forcer à avoir le téléphone, que nous le voulions ou non ? »

4. — « M. Lloyd George propose de trouver du travail en construisant 200.000 maisons par an, pendant une période de deux ans. Pendant les quatre dernières années, le Gouvernement actuel a bâti 800.000 maisons et, pendant les deux dernières années, 458.000. De l'insuffisance existante de 400.000 maisons, plus de la moitié est la propre faute de M. Lloyd George. Pendant les cinq années précédant son notoire budget de 1909, le nombre moyen bâti chaque année était de 111.000 maisons. Pendant les 5 années qui suivirent, la moyenne fut de 60.000. Ceci rend compte de l'absence de 200.000 parmi celles qui manquent. Dans l'industrie du bâtiment, M. Lloyd George se classe également avec la guerre comme désastre national. Il propose maintenant de fournir du travail en faisant moins que ce qui est fait à l'heure actuelle. »

5. — « Il est vrai qu'une occupation pourrait être trouvée pour une partie des mineurs sans travail, bien qu'il soit admis qu'il y ait un certain regain d'activité dans le commerce du charbon. A combien de mineurs le plan serait-il applicable ? C'est une autre question. L'absence de leur foyer, un

travail inaccoutumé et des salaires inférieurs sont des causes évidentes de mécontentement. En aucune façon, tous les mineurs sans travail ne pourront être employés. »

L'article conclut en disant que sur les 1.400.000 chômeurs du moment, 1.200.000 ne sont pas aptes à travailler aux travaux publics et il résume ainsi ses critiques : « Le projet est illusoire. Le plan routier est une absurdité ; le plan d'électrification a été devancé par l'*Electricity Act* de 1926 ; le plan de construction des logements est inférieur à ce que l'on fait actuellement ; le plan de drainage est vieux de 82 ans et date du *Land drainage act* de 1847, d'après lequel la plus grande partie des terres de la Grande-Bretagne ont été drainées. M. Lloyd George nous a imposé un programme de travaux publics pour satisfaire les besoins d'un parti discrédité d'une façon à la fois vulgaire et indigne d'un homme d'Etat et il s'efforce de détourner notre peuple d'une législation réellement efficace comme la diminution des impôts et la protection de l'industrie. »

Ces arguments résument l'opinion du parti conservateur à l'égard du programme libéral. Quant au parti travailliste, à défaut de la nationalisation des moyens de production, il était toujours partisan d'entreprendre de vastes travaux publics et son programme se rapprochait sur ce point de celui des libéraux.

Après les élections de 1929 qui donnèrent la majorité aux partis de gauche, le Ministère Mac Donald proposa donc des projets de travaux publics. M. Thomas, le 10 Décembre 1929, publia un Livre Blanc contenant l'énoncé des projets de travaux publics destinés à employer les chômeurs.

Ce programme comprenait des constructions de chemins de fer, la modernisation de certains docks et ports, le développement et l'utilisation de la houille blanche et de l'électrification, la lutte contre les taudis et la construction d'égouts, le drainage des terres et l'établissement de travaux de défense contre la mer.

M. Thomas, suivant son expression, estimait que ce travail aurait une valeur d'emploi de 84.000 hommes années. Il y ajoutait en outre 4.000 hommes années pour les travaux du pont sur le Zambèze et 1.300 hommes années pour les travaux du Tanganyika. Les travaux routiers dans les Iles Britanniques devaient également absorber 100.000 hommes années. On arrivait ainsi à un total de 189.000 hommes années. C'était certes peu de chose, à côté des 1.302.000 chômeurs du moment.

Les travaux auxquels M. Thomas se rangeait sans enthousiasme étaient d'ailleurs, pour la plupart, déjà décidés en principe par le précédent Gouvernement conservateur. Le Ministre du Travail se bornait à en assurer une exécution plus rapide, ce qui allait grever le budget de 46 millions de livres.

Après les promesses électorales imprudentes fai-



tes par le Travaillisme, le Gouvernement se voyait obligé de recourir à ces mesures hâtives et coûteuses. La politique de M. Thomas ne manqua pas d'ailleurs de soulever de vives protestations.

Dans les bancs travaillistes eux-mêmes, M. Maxton ne cacha pas sa désapprobation. Pour lui, les mesures proposées n'étaient pas assez socialistes. Quant à M. Lloyd George, il reprocha à M. Thomas d'avoir étriqué le programme travailliste de lutte contre le chômage et il le mit en demeure d'augmenter son programme des travaux publics surtout en ce qui touchait à la construction des routes.

Le Gouvernement travailliste cependant commençait à considérer les travaux publics comme un moyen fort onéreux de venir en aide aux chômeurs. M. Mac Donald arrivait péniblement à persuader M. Snowden que les finances britanniques pouvaient se prêter à de telles dépenses. De l'avis du Labour Party les travaux publics, s'ils ne pouvaient en rien contribuer à la solution du problème du chômage, devaient cependant être considérés comme une forme de secours aux chômeurs et avaient ainsi leur utilité.

On voit donc la différence de point de vue qui subsiste entre le *Labour Party* d'une part et les libéraux conservateurs d'autre part. Tandis que les premiers considèrent que tout travail public est utile puisqu'il vient en aide aux chômeurs, les seconds estiment au contraire qu'un travail public ne doit être entrepris que dans la mesure où il fait partie d'un programme d'ensemble destiné à améliorer le patrimoine national et partant à remédier au chômage.

Poussé par son parti et plus encore par les libéraux, M. Thomas, examina le projet de construction d'un tunnel sous la Manche. Après examen il fut abandonné : la dépense nécessaire était en effet très élevée par rapport au nombre d'hommes qu'il était susceptible d'employer. On se heurta en outre à des objections d'ordre militaire. Le Gouvernement travailliste en arriva sur ce point aux mêmes conclusions que les Gouvernements conservateurs qui l'avaient précédé.

On voit donc que la politique du deuxième ministère Mac Donald en matière de travaux publics, si elle diffère dans ses principes de celle des conservateurs, s'en approche beaucoup dans ses applications pratiques. Il a exécuté des travaux projetés par le Ministère Baldwin et ceux qu'il a entrepris sont de même nature que les précédents. Dans le programme du Gouvernement présenté au Parlement en décembre 1930, nous trouvons en effet les projets suivants : des travaux à exécuter dans les colonies, un programme de développement routier, l'exécution de travaux de drainage, d'amendement et de reboisement, le développement du téléphone. Le Gouvernement s'efforçait en outre de hâter l'électrification du pays et la construction de logements ouvriers.

Les libéraux trouvèrent ce programme tout à fait insuffisant. Lors d'une séance aux Communes, le 12 février 1931, Sir Herbert Samuel présentait en ces termes la motion libérale « La Chambre, déclara-

rait-il, émue de l'augmentation du chômage parmi la population ouvrière demande au Gouvernement de formuler et de présenter au Parlement un plan pour l'utilisation du travail des chômeurs à des travaux d'intérêt national ».

Certes les libéraux ne voulaient pas la chute du Ministère Mac Donald. Des assurances avaient été préalablement données à ce sujet par M. Lloyd George. Les libéraux désiraient seulement montrer au pays qu'ils étaient prêts à apporter leur contribution à la lutte contre le chômage.

Pour trouver les sommes nécessaires à l'exécution de ces grands travaux, ils proposèrent de recourir à l'emprunt. Ils se mettaient ainsi en contradiction avec les déclarations de M. Snowden qui prétendait revenir à une plus sage politique financière.

Sir Herbert Samuel (libéral) constatait qu'il avait été dépensé 545 millions de livres sterling pour aider les chômeurs. Or ces gigantesques dépenses étaient faites sans profit : ne vaudrait-il pas mieux employer ces sommes à des travaux productifs puisqu'il faut de toutes façons les dépenser. M. Ramsay Mac Donald accepta la motion libérale. Il expliqua que le Gouvernement n'était pas absolument opposé aux projets d'emprunts. Il se refusait seulement au lancement d'un grand emprunt avant le moment où des plans précis de travaux auraient été formulés et examinés. Le Ministère Mac Donald, pour s'assurer le soutien des libéraux se vit donc obligé d'adopter

leur politique. Mais comme on l'a indiqué précédemment, leur divergence de vue à cet égard n'existait que dans les principes,



De ce qui précède, on voit donc que tous les partis ont été amenés à faire figurer dans leur programme de lutte contre le chômage des plans de travaux publics plus ou moins étendus. Pour les conservateurs, les travaux entrepris pour venir en aide aux chômeurs doivent avant tout avoir un caractère de réelle utilité. Ce sont des travaux qui de toutes façons doivent incomber à l'Etat ; il peut tout au plus en devancer l'entreprise pour favoriser les sans-travail, mais il doit solder ces dépenses à l'aide de l'impôt, à moins que les travaux exécutés ne soient productifs de revenus, ce qui alors peut permettre de couvrir leurs frais par un emprunt dont le service des intérêts et l'amortissement se trouvent ainsi assurés. En outre pour l'exécution de ces travaux, les conservateurs sont plus enclins que les autres partis à faire usage de l'entreprise privée, en rejetant la responsabilité sur les autorités locales à charge au Gouvernement de leur accorder des subventions.

Pour les libéraux, le programme des travaux publics constitue le principal moyen de lutte contre le chômage. D'après eux on peut par ce moyen redonner au pays une puissance économique nouvelle qui lui permettra de lutter victorieusement contre la

concurrence étrangère ce qui mettra ainsi un terme au chômage. Etant donné le caractère productif et l'utilité indiscutable, à leur avis, du plan de travaux publics, il est naturel d'en couvrir les frais par un emprunt : un impôt sur les plus-values provenant des travaux publics et l'augmentation de la recette des impôts comme conséquence du développement économique résultant de la mise en exécution du programme des travaux publics en assureront largement le service et le remboursement.

Quant aux travaillistes ils ne considèrent pas les travaux publics comme une solution du problème du chômage mais plutôt comme un moyen d'assurer largement des secours à la classe ouvrière. Ainsi s'explique le caractère fragmentaire des travaux qu'ils ont entrepris. Pour le *Labour Party*, il n'y a qu'un moyen efficace de lutter contre le chômage, c'est de mettre fin à l'industrie privée qui en est d'après eux la cause essentielle. Ils ne considèrent donc les travaux publics que comme un palliatif essentiellement commode puisqu'il permet d'apporter une aide immédiate à la misère des chômeurs tout en leur permettant de conserver leur aptitude au travail pour le cas où ils pourraient retrouver un emploi.

On voit donc que si tous les partis ont préconisé l'entreprise de travaux publics pour venir en aide aux chômeurs ils ont été inspirés cependant par des principes et des mobiles différents.



### TROISIEME PARTIE

---

#### Les Partis et l'Aide indirecte aux Chômeurs

---



## L'AIDE INDIRECTE AUX CHOMEURS

Tous les hommes politiques, même ceux qui ont espéré trouver une solution du chômage dans l'entreprise de vastes travaux publics ou dans le déplacement et la rééducation des sans-travail se sont aperçus que de telles mesures, si elles peuvent être utiles, sont cependant insuffisantes. Tous ont estimé qu'il était en outre du devoir de l'Etat de favoriser dans la mesure du possible et selon les principes conformes à leurs opinions politiques, la création normale d'emplois grâce à la reprise et au développement du commerce britannique.

Avant d'examiner les remèdes que les divers partis ont proposé pour mettre un terme à son déclin, il est nécessaire d'en exposer rapidement les causes principales.

La Grande-Bretagne a vu croître sa puissance commerciale pendant tout le cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Jusqu'à la fin de l'ère victorienne, elle fut le plus grand pays industriel du monde et sa situation paraissait inébranlable. Mais déjà avant la guerre de 1914, de puissants rivaux, l'Allemagne et les Etats-Unis commençaient à porter atteinte à la suprématie Britannique. Les conditions du commerce mondial se modifiaient : les goûts changeaient et les produits

anglais qui avaient fait prime sur le marché mondial pendant près d'un siècle n'étaient plus les seuls demandés. La houille qui assurait à l'Angleterre une suprématie incontestable tendant à voir son utilisation décroître devant de nouvelles sources d'énergies, le pétrole et la houille blanche.

La guerre devait précipiter cette évolution. Si momentanément elle avait ralenti l'essor de l'Allemagne, elle avait transformé les Etats-Unis en un rival invincible. L'Angleterre par contre sortie de la lutte affaiblie avait conservé son vieux matériel industriel et ses vieilles méthodes. Elle avait porté un coup sérieux à son commerce d'exportation en relevant sa devise nationale au cours d'avant guerre. En dépit des lourdes charges fiscales imposées à son industrie pour l'assainissement financier et la liquidation des dépenses de la guerre, elle voulut conserver à l'ouvrier anglais le *standard of life* de 1914 et même le relever considérablement. A l'accroissement des salaires en résultant est venu se joindre le montant élevé des avantages sociaux accordés à la classe ouvrière. Le prix de revient des produits anglais s'en est largement ressenti et il est devenu tel que le commerce britannique a perdu de nombreux débouchés.

Au lendemain de la guerre, on s'était d'abord mépris sur la nature et la portée de cette menace ; on voulait n'y voir qu'une crise passagère, la plus violente que l'Angleterre ait connue, mais de même nature que les autres. Tout récemment encore l'opinion britannique espérait retrouver quelque jour prochain les conditions de 1914. Mais aujourd'hui

elle commence à se rendre compte que le trouble profond dont souffre le pays tient à des causes étrangères à la guerre elle-même, que la paix ne suffira pas à faire disparaître.

Les partis politiques se voient donc dans l'obligation de chercher des moyens capables de mettre fin à cette situation et de redonner ainsi à l'industrie anglaise la possibilité d'employer la foule de ses chômeurs. Ce sont les opinions des partis sur cette question que nous allons examiner maintenant.





## CHAPITRE PREMIER

### LA RATIONALISATION

Si tous les partis ne sont pas d'accord sur les moyens à employer pour redonner une vigueur nouvelle à l'industrie anglaise, tous admettent qu'il est nécessaire de faire subir des transformations à son système de production. Les conservateurs et même les libéraux s'efforcent de persuader le patronnat industriel qu'il a tout intérêt à adopter les méthodes nouvelles et à réorganiser l'industrie sur des bases différentes. Les travaillistes également pensent qu'une transformation des moyens de production s'impose mais, à leur avis, elle ne peut être vraiment réalisée d'une façon définitive que par la socialisation des moyens de production. En attendant que les circonstances leur permettent de réaliser leurs desseins, ils admettent, comme les autres partis, la nécessité de renouveler les méthodes et l'outillage industriels, mais ils prétendent obtenir ce résultat, non seulement par l'aide que l'Etat apporte au commerce et à l'industrie, mais par la contrainte légale. En réorganisant l'industrie d'après des principes socialistes, ils espèrent ainsi faciliter la main-mise de l'Etat sur les entreprises privées et préparer ainsi leur nationalisation.

Cette infériorité de l'industrie anglaise, constatée par tous les partis, est en effet réelle. Depuis la guerre, les Etats-Unis et les principaux pays de l'Europe occidentale ont largement renouvelé leur outillage. La France elle-même, par nécessité d'ailleurs, a équipé à neuf ses régions dévastées. L'Angleterre par contre possède dans beaucoup de ses industries des machines et des méthodes désuètes. C'est ainsi que dans la métallurgie et dans l'exploitation de la houille, elle conserve dans bien des cas un outillage franchement dépassé. Dans les mines de charbon, on voit encore des chevalets de bois et l'abattage mécanique y demeure réduit ; le traitement des sous produits de la houille, devenu aujourd'hui essentiel, n'a augmenté que lentement.

La crise et le chômage n'ont fait que ralentir encore l'évolution si nécessaire de la production britannique. Les capitalistes anglais ont préféré placer leur argent à l'étranger, où il est susceptible de rapporter un intérêt plus élevé, que de le consacrer aux besoins de la métropole. En développant le machinisme, on a craint, en outre, d'augmenter le nombre des chômeurs. A cette situation fâcheuse, est venue se joindre l'individualisme inné de la plupart des patrons anglais qui ont préféré voir périliter leur entreprise plutôt que de s'associer à leurs concurrents pour reconquérir les marchés étrangers.

C'est pour toutes ces raisons que les partis politiques sont d'accord, bien qu'avec des modalités différentes, pour préconiser une politique de réorganisation économique, qui a pris le nom de rationa-

lisation. La rationalisation, selon une définition donnée en Angleterre, est donc une réforme industrielle ayant pour but d'apporter « le minimum de gaspillage dans l'effort individuel et matériel ». Les moyens destinés à arriver à ce résultat varieront donc avec les opinions politiques des gouvernants.

Les conservateurs, soucieux avant tout de concilier la rationalisation avec la liberté de l'industrie et du commerce, se sont bornés à conseiller vivement au patronnat le recours à la coopération mutuelle et à des méthodes nouvelles avec un outillage moderne. Pour obtenir ces résultats, ils sont prêts à apporter l'aide de l'Etat aux intéressés. Nous trouvons l'exposé de cette politique dans le rapport du Comité Balfour (1).

« Le principal problème d'ordre pratique qui domine toutes nos enquêtes est parfaitement clair : c'est de trouver les moyens de restaurer les possibilités de concurrence de l'industrie et du commerce britanniques sans diminuer le *Standart of living* et de rendre les exportateurs anglais capables de porter leurs produits sur les marchés extérieurs en quantité suffisante et à des conditions acceptables pour les acheteurs étrangers.

« Il est, nous pensons, absolument évident à notre point de vue, que le premier pas à faire, pour placer les industries anglaises dans une position convenable pour lutter avec succès sur les marchés extérieurs, c'est de soumettre leur organisation et leur

(1) Page 297.

équipement à une complète opération de réorganisation. Pour arriver avec succès à ce résultat, deux conditions doivent être remplies. En premier lieu, on doit trouver une volonté active de réorganisation, basée sur la connaissance du changement des conditions et des besoins de la situation économique nationale et internationale. En second lieu, on doit assurer la possibilité d'une réorganisation, basée sur des moyens d'accès convenables aux ressources financières et techniques pour l'équipement matériel ainsi que pour la coopération bienveillante de tous les facteurs humains...

« Il résulte clairement des pages précédentes que la réorganisation de l'industrie anglaise comprendra, sans aucun doute, la modification et le remplacement du matériel, et l'accroissement de l'union industrielle, à la fois par le développement et le regroupement des unions, par la concentration ou par d'autres formes d'association, afin d'obtenir le plein bénéfice d'une production intense, de l'élimination du gaspillage, de la standardisation de la simplification du travail et de toutes les autres mesures d'économie comprises d'habitude sous le terme général de « rationalisation ». »

Tels sont les principes qui ont inspiré la politique conservatrice. La politique des libéraux s'en rapproche sensiblement. Dans *We can conquer Unemployment* (1), M. Lloyd George préconise « l'élévation du niveau de la bonne production des indus-

(1) Page 7.



tries britanniques à un point tel qu'en dépit des difficultés spéciales d'après-guerre elles puissent retrouver et même augmenter leur prospérité d'avant-guerre ».

Il renvoie au Livre Jaune *Report of Libral Industrial Inquiry*, pour renseignements complémentaires sur cette question. Dans cette dernière publication, nous trouvons l'exposé détaillé des vues libérales sur ce sujet (1).

« Le facteur le plus vital, dit-il, pour la bonne condition de notre industrie est le facteur humain : la qualité des travailleurs manuels et la qualité de ceux qui dirigent leur travail. Nous dépendons nécessairement de la vigilance et du bon jugement de ceux qui dirigent nos affaires ; et en dernière analyse, l'influence de la politique de l'Etat est nécessairement limitée. »

On voit donc que, comme les conservateurs, les libéraux ne prétendent pas porter atteinte à l'industrie privée.

« Néanmoins, poursuit le rapport, nous pensons qu'il existe beaucoup de défauts, auxquels on peut remédier, dans l'industrie anglaise ; et que, particulièrement dans les industries établies depuis longtemps, il y a trop souvent de mauvaises traditions, l'individualisme au lieu de la coopération, la carence à se faire connaître au lieu de la publicité, la négligence des débouchés, l'indifférence et souvent l'hostilité aux recherches...

(1) Pages 126 et suivantes.

« Dans les conditions modernes, où les problèmes industriels sont devenus beaucoup plus complexes et difficiles qu'à l'époque victorienne, la bonne marche de l'entreprise individuelle souffre souvent du défaut de capacité et du manque d'habileté des directeurs des petites ainsi que des grandes affaires. La perspective de l'avancement professionnel en rapport avec l'aptitude et exempt de favoritisme de toute sorte est le seul et le plus fort stimulant à la disposition de l'industrie pour s'assurer une quantité convenable d'administrateurs entraînés. Tout obstacle au libre développement de cette méthode est non seulement antidémocratique, mais il a un effet immense sur la marche des affaires en décourageant les hommes capables de toutes classes qui, si on leur en donnait l'occasion et l'encouragement, développeraient les chefs de la prochaine génération. Ces traditions de l'individualisme victorien ont persisté à une époque qui ne les réclame plus.

« En aucun pays, il n'existe un préjugé plus fortement obstiné qu'en Angleterre contre ce que l'on appelle la « rationalisation ». Nous proposons d'illustrer l'importance de la rationalisation dans l'industrie par trois exemples.

« Le premier est celui de l'industrie de la houille, bien connu ces années-ci. Nos houillères ne travaillent plus maintenant à plein rendement. La différence entre les meilleures et les plus mauvaises dans le coût de production d'une tonne de charbon va de 6 à 8 sh. Si les plus mauvaises houillères pouvaient être fermées et les autres travailler tout le

temps, il en résulterait une double économie ; en premier lieu, une économie due à l'élimination de ces houillères, et en second lieu, une économie supplémentaire du fait que les autres houillères travailleraient à plein rendement ou presque. Pour le problème houiller pris dans son ensemble, nous reconnaissons qu'il existe des difficultés, mais toute la partie bien informée du public admet que d'énormes économies pourraient être faites. C'est le plus pressant besoin de rationalisation dans tout le pays.

« Notre second exemple est tiré de l'industrie de l'acier. Cette industrie se trouve profondément éprouvée par suite du manque de demandes et la plupart des affaires perdent beaucoup d'argent. Il y a là une grande réforme à accomplir. Le prix du laminage de l'acier dépend de la quantité des commandes à laminier. Si un arrangement pouvait être établi pour distribuer les commandes parmi les différentes maisons, de telle sorte que chacune ait un travail aussi continu que possible, s'exerçant sur des catégories de même nature, il en résulterait une importante économie. C'est simplement une organisation de l'industrie en vue d'une production massive. Il est entendu que l'on a fait des propositions de cette sorte à l'industrie depuis dix ans et que tout le monde reconnaît en principe que l'on devrait agir ainsi ; il en résulterait de grandes économies. Il semble cependant que l'on n'ait fait aucun progrès à ce sujet.

« Notre troisième exemple est tiré de l'industrie très prospère de la minoterie. Là, nous avons un ex-

cèdent de capacité de production estimé à 30 % avec de grandes minoteries dans les divers ports expédiant leurs farines dans toutes les parties du pays avec d'importants recouvrements et par conséquent avec de lourdes charges inutiles pour les vendeurs et pour le transport. Dans ce cas, la plupart des minoteries ont un bon rendement et de très légères économies seulement seraient réalisables. Mais de grandes économies seraient certainement possibles si les minoteries les plus mal situées et les plus mal équipées étaient fermées et si la production était concentrée dans les meilleures. Ici également, il est reconnu par tous ceux qui sont dans l'industrie, que d'importantes économies pourraient être effectuées de cette façon sinon d'une autre manière. Cependant l'on ne fait rien.

« Nous avons ainsi trois industries dans chacune desquelles d'importantes économies pourraient être effectuées principalement par une direction rationnelle de l'industrie dans son ensemble. Tout lecteur qui est familiarisé avec l'industrie sera capable de fournir d'autres exemples. Le manque d'organisation scientifique se développe avec notre système économique ; beaucoup de temps, d'idées et de talent sont consacrés à augmenter la bonne marche des affaires individuelles ; très peu sont consacrés à la rationalisation de l'industrie. Il n'est pas seulement question des établissements, des organisations et des débouchés où la rationalisation est réclamée. Il est aussi question du développement technique et de l'échange des renseignements, si largement dé-

veloppé aux Etats-Unis, mais à peine ébauché ici, excepté sous la direction du Ministère des Munitions pendant la guerre... Il y a aussi la question de la standardisation des types qui permettrait de réaliser dans beaucoup d'industries des économies à longue échéance.

« Pourquoi n'a-t-on pas fait plus ? Il y a certes des difficultés techniques. Bien que dans de nombreux cas, il soit facile de voir largement dans quel sens les réformes doivent être poursuivies, il est toujours difficile d'en établir un plan détaillé et pratique. Mais les principales difficultés sont d'ordre personnel ; ce sont la jalousie et la méfiance chez ceux qui sont à la tête des diverses affaires, les intérêts investis de toutes sortes, le maintien des choses telles qu'elles sont, l'apathie et le manque d'imagination à réaliser l'importance de la réforme. De toute évidence, c'est une question qui regarde l'industrie elle-même. »

On voit que le parti libéral, comme le parti conservateur, constate les causes de l'infériorité de l'industrie anglaise. Il donne de sages conseils à ce sujet, mais comme tout parti soucieux de l'intégrité de la liberté individuelle, il se contente de donner des avis sans préconiser l'intervention brutale de l'Etat pour en assurer l'application.

La doctrine socialiste se sépare sur ce point des deux autres partis. Tout d'abord, il faut constater que le *Labour party* n'accueille pas sans réserve l'application de la rationalisation. Il faut en effet signaler que, si la rationalisation peut avoir, dans un ave-



nir assez proche, un effet heureux sur le commerce britannique, en lui permettant de lutter victorieusement contre la concurrence étrangère, elle a un effet immédiat désastreux pour la classe ouvrière. La compression des dépenses, le développement du machinisme et la fermeture des établissements les moins aptes à la lutte économique, ont pour résultat immédiat de priver un grand nombre d'ouvriers de leur emploi. Si, par suite du développement qu'elle permettra au commerce, elle peut, plus tard, arriver à absorber à nouveau les chômeurs, elle ne peut, au moment où ces mesures sont prises, leur assurer une occupation d'attente.

Il y a là un grave danger qui, au dire des socialistes, n'existerait pas avec la socialisation des moyens de production où chacun aurait un emploi assuré et où une rationalisation ne ferait pas courir à l'ouvrier les dangers auxquels elle l'expose sous un régime capitaliste. De plus, pour les travaillistes, en doctrine, tout au moins, lorsqu'une mesure destinée à la réorganisation de l'industrie paraît désirable, l'Etat doit pouvoir en assurer la mise en application, même si elle porte atteinte à la liberté des affaires.

Les deux gouvernements travaillistes n'ont pu s'inspirer que très modérément des principes du *Labour party*. Ils ont dû compter avec le soutien des libéraux et se rallier en bien des cas à leur doctrine. Renonçant momentanément à la nationalisation, ils se sont efforcés, comme les autres partis, de pousser l'industrie à la rationalisation, mais toutefois avec

une tendance marquée à favoriser l'ingérence de l'Etat dans l'industrie privée.

Le 28 Juillet 1924, le Cabinet Mac Donald créa une Commission chargée d'une enquête sur les conditions et l'avenir de l'industrie et du commerce britannique. Cette Commission poursuivit ses travaux sous le Ministère Baldwin et elle ne fit connaître ses conclusions qu'en 1929. Elle publia deux rapports : l'un, celui de la majorité, est de tendance conservatrice ; l'autre, celui de la minorité, est plutôt conforme aux vues du *Labour party*.

Le rapport de la majorité se borne à conseiller la rationalisation en transformant les méthodes et l'outillage de l'industrie, en organisant la production sur une grande échelle, en éliminant le gaspillage, en établissant la standardisation ainsi que toutes autres mesures tendant à assurer des économies. Le rapport considère que les principales industries ne sont pas affaiblies au point de ne pas pouvoir commencer à se régénérer par leurs propres moyens. Il estime, en outre, que la réorganisation des usines et la transformation de l'outillage ne produiront toutes leurs conséquences qu'autant que les salariés et leurs représentants seront considérés comme associés d'une entreprise commune.

Quant au rapport de la minorité, il estime que la réorganisation de l'industrie britannique ne peut être obtenue que par la coopération. Lorsque les intérêts privés se trouvent en conflit avec les intérêts nationaux, ceux-ci doivent passer en premier. A son avis, la rationalisation est une chose indispensable

et l'on peut constater déjà des débuts de réorganisation industrielle et fonder sur eux quelque espoir. Mais ces progrès se heurtent à l'individualisme britannique. L'adaptation aux circonstances nouvelles implique un emploi prévu et coordonné des ressources de la collectivité qui ne peut se produire que sous la direction de l'Etat. L'Etat doit, en outre, reprendre le contrôle de certains éléments indispensables à la production : la terre, les mines, les transports. Enfin, la rationalisation doit s'effectuer sans entraîner une réduction des salaires qui aurait pour but, en réduisant les dépenses de la classe ouvrière, de porter atteinte à la reprise des affaires.

Les idées contenues dans ce dernier rapport sont donc bien celles que le *Labour party* s'efforça de mettre en pratique pour étendre le contrôle de l'Etat sur l'industrie. Aux Communes, le 22 février 1927, M. Allen Parkinson (travailliste) demandait l'établissement d'un système de vente du charbon par des agences coopératives, contrôlées par l'Etat. Le parti conservateur s'éleva contre cette mesure qui, si elle était adoptée, devrait être appliquée à toute l'industrie et rendrait ainsi le gouvernement responsable de l'administration de toutes les affaires.

En reprenant le pouvoir en 1929, les travaillistes, par suite de leur alliance avec les libéraux, se virent contraints d'appliquer, en matière de réorganisation industrielle, des mesures sensiblement conformes aux vues du parti libéral. M. Thomas, après plusieurs mois d'études, en arriva à cette conclusion : que le chômage ne pouvait être combattu et diminué

efficacement que par le développement du commerce et de l'industrie. A son avis, il n'y avait pas d'autre solution et il ne servait à rien de prodiguer l'argent aux chômeurs, ce qui ne faisait que saper l'esprit d'initiative, la virilité et l'esprit d'indépendance des ouvriers. Une des causes principales du chômage, disait-il, venait d'une concurrence étrangère, « déloyale », qui rendait d'autant plus sensible le haut niveau des services sociaux de l'Angleterre comparés à ceux des autres pays. Ce n'était pas cependant seulement au gouvernement qu'il appartenait, selon M. Thomas, de venir en aide à l'industrie, aussi le Lord du Sceau Privé s'efforçait-il d'obtenir le concours de la cité de Londres. M. Thomas exposait ses idées à ce sujet dans un discours qu'il prononçait le 10 Janvier 1930, au cours d'un déjeuner à la Chambre de Commerce de Manchester.

« La conclusion à laquelle je suis arrivé, déclarait M. Thomas, c'est qu'il y a une chose à éviter : faire ruisseler l'argent de l'Etat en subsides à des industries qui ne veulent pas s'aider elles-mêmes. J'ai dit que je dépenserais de l'argent s'il produisait un intérêt de 100 %. J'ai décidé que les dépenses du fonds publics devaient être dirigées de manière à augmenter le rendement national et les possibilités de lutter avec la concurrence étrangère sur le marché international.

Si nous devons réorganiser la Grande-Bretagne, il faut aboutir à une coopération de l'industrie et de la finance. Après de nombreuses discussions et consultations avec les autorités compé-

tentes, je suis donc en mesure de déclarer aujourd'hui officiellement ceci : des industriels désirant réorganiser leurs affaires et en moderniser l'équipement se trouvent paralysés par le fait que la longue crise industrielle les a amenés à la limite du crédit qu'ils peuvent raisonnablement demander à leur banque et que leur banque peut raisonnablement leur accorder. Après les consultations que j'ai entreprises, je suis maintenant en mesure de déclarer que la Cité est profondément désireuse de placer l'industrie sur une base large et solide et est prête à soutenir tous les projets qui, à son avis, peuvent aboutir à cette fin.

« Les personnalités de la Cité qui ont étudié cette question sont convaincues que beaucoup d'industries importantes doivent être réorganisées et modernisées d'une manière fondamentale. Les industries qui soumettront des projets se conformant à ces desiderata de la Cité y rencontreront l'examen le plus attentif et la coopération nécessaire pour achever leur plan et trouver les crédits demandés. Pour le cas d'entreprises privées, la Cité sera également prête à assurer son aide à la condition que les projets en discussion s'adaptent à des plans généraux embrassant l'industrie dans son ensemble et stipulant que les changements envisagés permettront à l'entreprise de devenir une unité propre à se combiner avec d'autres entreprises analogues et à coopérer avec elle. »

On voit que les principes d'après lesquels M. Thomas envisage la lutte contre le chômage sont



assez éloignés de la doctrine du *Labour party*. Le Lord du Sceau Privé du gouvernement travailliste n'hésite pas à avoir recours aux puissances capitalistes de la Cité de Londres, la Banque d'Angleterre et les *big five*, les cinq banques anglaises les plus puissantes, pour leur demander de venir en aide à l'industrie. Par suite du développement de la crise, de l'augmentation rapide du chômage et de l'instigation des libéraux, on voit que le *Labour party* s'est trouvé contraint de donner quelque entorse à sa doctrine. Cette politique ne manqua pas d'ailleurs de soulever des protestations au sein même du parti. Beaucoup préconisaient la constitution d'une organisation financière d'Etat. Mais la création d'un tel organisme risquait d'amener de graves oppositions de la part du patronnat industriel, ce qui empêcherait cette mesure d'atteindre son but.

Cependant, pour assurer l'exécution partielle de ses engagements électoraux en ce qui touchait à l'abaissement du temps de travail, le gouvernement travailliste proposa, au début de 1930, un projet de contrôle de la production houillère. Il demanda de substituer aux associations volontairement constituées un système de réglementation légale uniforme et obligatoire de la production, des ventes et des prix, créant, sous le contrôle direct de l'Etat et sous la surveillance de comités mixtes où les consommateurs seraient représentés, un syndicat d'exportants, par district, et un organisme central de coordination. Les fusions d'entreprises jugées désirables, après enquête par une commission spéciale de réor-

ganisation, deviendraient en outre obligatoires si les intéressés refusaient leur consentement.

Après une longue discussion, le Parlement vota le projet par 43 voix de majorité. Le parti libéral s'était abstenu. Le Bill comprenait les dispositions suivantes :

1° Réglementation de la production et des prix du charbon de mine ;

2° Accroissement des pouvoirs du *Board of Trade* pour imposer sa volonté en cas de crise à l'Association des Compagnies charbonnières ;

3° La réduction de 8 à 7 1/2 des heures de travail journalier des mineurs ;

4° La création d'un comité industriel des mines pour faciliter le règlement des conflits qui pourraient s'élever.

Ainsi se trouva réglementée la production houillère. Le parti travailliste demanda cependant que l'on aille plus loin dans cette voie et que la rationalisation de l'industrie des charbonnages comprenne en outre la nationalisation des mines. Dans le Bulletin du *Labour party* de Mai 1930 (1), nous trouvons l'exposé de cette thèse.

« Par des économies et une réorganisation intérieure, dit le bulletin, et grâce à de meilleures conditions dans la production et la vente du charbon, ce qui pourrait être réalisé par l'unification et l'inté-

gration sous un régime de propriété publique, on pourrait et on devrait accomplir beaucoup de choses. »

On voit donc que tous les partis admettent la nécessité d'une réorganisation de l'industrie. Dans son programme, présenté au Parlement en décembre 1930, le ministre travailliste rappelait l'importance qu'il attachait à cette question. « C'est à l'augmentation de la quantité d'emplois ordinaires dans l'industrie, grâce au redressement de notre commerce et de nos affaires, que le gouvernement attache la première importance. Le développement en matière industrielle comprend deux choses : l'encouragement de la réorganisation de l'industrie dans le pays et du commerce à l'étranger. »

Si tous les partis sont d'accord sur la nécessité de la rationalisation, deux écoles s'opposent lorsqu'il s'agit des réalisations pratiques. La première, qui groupe le parti conservateur et la presque totalité des libéraux, soutient que l'industrie doit prendre elle-même les mesures qui lui sont utiles et fournir les ressources nécessaires pour retrouver sa prospérité. L'action du gouvernement doit rester limitée à très peu de chose et il n'est pas à désirer qu'il intervienne : le plus grand service qu'il puisse rendre au commerce et à l'industrie c'est de leur laisser la plus grande indépendance. Mais il peut cependant les aider, soit par une gestion économe des finances publiques, soit par des conventions commerciales internationales, soit par une sage et prudente législation, soit enfin par des conseils avisés.

L'autre école, au contraire, qui comprend l'ensemble du *Labour party*, croit que l'Etat doit être le receveur et le distributeur d'une proportion progressivement croissante du revenu national et à ce titre qu'il est de son devoir de réorganiser l'industrie sous son contrôle et par sa volonté. Si cette rationalisation entraîne un préjudice pour certains ouvriers qui pourraient ainsi être réduits au chômage, c'est le devoir de l'Etat de les indemniser. C'est en ce sens d'ailleurs que M. Palmer, travailliste, avait présenté une motion aux Communes au cours du débat du 6 novembre 1930. « L'adoption des projets de rationalisation, disait-il, devrait, pour être juste, prévoir qu'une compensation pour perte d'emploi serait applicable aux ouvriers aussi bien qu'aux directeurs. »

Il faut enfin signaler que le désir des travaillistes serait de procéder à la rationalisation dans le cadre d'une nationalisation, ce qui, à leur avis, éviterait les difficultés inhérentes à la réorganisation de l'industrie sous un régime capitaliste.

## CHAPITRE II

### LA NATIONALISATION DES MOYENS DE PRODUCTION

Pour le *Labour party*, le remède fondamental destiné à mettre un terme définitif au chômage et à la crise anglaise, c'est la nationalisation des moyens de production que M. Snowden définissait à la Chambre des Communes le 16 Juillet 1923 : « la suppression graduelle du système capitaliste par un système industriel et social basé sur la propriété publique et le contrôle démocratique des moyens de production et de répartition ».

Le 9 Octobre de la même année, M. Thomas, dans un discours prononcé à Luxembourg devant l'Assemblée Générale de l'Association Internationale du B. I. T., déclarait au nom de son parti que « la substitution d'un régime de propriété collective à la propriété privée, que la mise en œuvre de tous les moyens de production dans l'intérêt collectif et non dans l'intérêt de quelques-uns seule libérerait l'ouvrier de l'inquiétude perpétuelle de tomber en chômage ».

Aux Communes, le 22 Mai 1924, M. Dickson (travailliste) disait également : « C'est une chose ad-



mise sur les bancs travaillistes que tant que l'on acceptera le maintien du système capitaliste on sera totalement incapable de se débarrasser du chômage. »

On peut donc s'étonner que lors de leur arrivée au pouvoir, les socialistes n'aient pas tenté de procéder à la nationalisation des moyens de production conformément à leur programme. La raison nous en est donnée par M. Baker (travailliste) et par Miss Bondfield (travailliste) au cours du débat aux Communes du 22 Mai 1924.

M. Baker déclarait à ce sujet : « Il est impossible pour le Gouvernement travailliste dans les circonstances actuelles de présenter d'importantes mesures pour réaliser la nationalisation de la terre, la nationalisation des mines, etc... ou pour présenter un plan organisant l'emploi des travailleurs sans l'intervention de l'homme qui s'empare du bénéfice privé. »

Mrs Bondfield disait, plus nettement encore : « Il est parfaitement évident que personne, en dehors d'un asile d'aliénés, n'aurait assumé la responsabilité qu'a prise le *Labour*, dans une Chambre où nous formons une minorité et où nous ne pouvons obtenir la majorité qu'avec le consentement des autres partis, et que personne ne pourrait obtenir la législation nécessaire pour acquérir la terre du pays pour les besoins généraux de la Nation, pour acquérir les chemins de fer, ce qui serait un avantage pour la communauté toute entière, pour acquérir enfin le contrôle sur ces formes de propriété qui s'opposent au développement des grandes routes et des cours

d'eau. Ces résultats ne peuvent être obtenus par l'action administrative. On ne peut y réussir qu'en venant dans cette Chambre avec une majorité suffisante pour nous assurer les pouvoirs législatifs nécessaires. »

Il résulte donc clairement de ces déclarations que le parti socialiste n'a pu réaliser la partie fondamentale de son programme. Il a cependant réclamé d'une façon toute particulière la nationalisation de l'industrie électrique et celle des mines de houille.

L'exploitation houillère est encore à l'heure actuelle la base de l'industrie britannique ; elle emploie le 1/10 de sa population ouvrière. Ce serait donc pour le *Labour party* un important succès s'il obtenait la nationalisation de cette branche de l'industrie anglaise. Un plan d'exploitation par l'Etat de l'industrie houillère fut élaboré d'après les conclusions d'un Comité représentant la Fédération des Mineurs de Grande-Bretagne, le Conseil Général du Congrès des Trade Unions, le Comité Exécutif du *Labour party* et le Comité exécutif du Comité Parlementaire du *Labour party*. Il fut publié dans une brochure intitulée *Coal and Common Sense*. Il fut enfin approuvé par une résolution prise en 1926 par une Conférence tenue par le *Labour party* à Margate.

Ce projet réclame :

1° Que le minerai, les houillères et le matériel soient achetés par l'Etat et soient constitués en industrie unifiée en rapport étroit avec l'industrie électrique de l'Etat.

2° Que le contrôle définitif de l'industrie houillère unifiée soit transmis à une puissance statutaire et à une Commission des Transports dont les membres seraient appointés par le Gouvernement et pour lesquels le Président du Conseil du Commerce prendrait la parole au Parlement.

3° Que l'administration actuelle de l'industrie unifiée soit confiée à un Conseil de la Production Nationale du Charbon.

4° Que l'Industrie ainsi constituée puisse se suffire à elle-même : c'est-à-dire que les intérêts et l'amortissement du prix d'achat et les autres prêts du Gouvernement soient considérés comme la première charge sur ses bénéfices après le paiement des dépenses de travail et le taux de salaire minimum.

Le *Labour party* ne demanda donc pas au Gouvernement conservateur une dépossession brutale et sans indemnité, mais un rachat obligatoire de toutes les exploitations houillères. Il préconisa également l'exploitation par l'Etat de l'industrie électrique.

Au dire de M. Snowden (Communes, 4 Février 1926), l'exploitation des services d'énergie électrique serait beaucoup plus avantageuse pour les consommateurs s'ils étaient gérés par l'Etat au lieu de l'industrie privée. Le parti socialiste, en demandait donc la nationalisation.

Après le élections de 1929, le *Labour* revint au pouvoir, mais ne put s'y maintenir qu'avec l'appui des Libéraux, de sorte qu'il lui fut impossible encore de réaliser ses desseins de nationalisation.

Miss Susan Lawrence en exprime les regrets de son parti dans un discours à la Conférence annuelle du *Labour party* (du 6 Octobre 1930) : « Si nous avions, dit-elle, ou comme je préfère dire, lorsque nous aurons complètement converti les masses de notre propre pays à nos croyances, nous pourrions aller loin et vite. Nous pourrions donner au monde un exemple de socialisme, comme dans le passé, nous lui avons donné un exemple de liberté.

« Nous pourrions donner à notre propre nation une vie infiniment meilleure et plus heureuse ; mais lorsque tout cela serait réalisé, nous n'en serions encore qu'au premier stade. Des vues plus larges et des devoirs plus importants se présenteraient alors et nous pourrions faire face au contrôle du capitalisme et de la finance internationale.

« Mais dans ce pays, à l'heure actuelle, pour des politiciens pratiques, le problème à considérer est ce qu'un seul Gouvernement dans un seul pays peut et doit faire pour préserver le peuple du poids entier d'un désastre mondial et pour nous la question se complique d'un fait qui ne doit être oublié de personne parmi nous, c'est que notre Gouvernement qui a ce grand devoir à remplir ne possède pas un pouvoir parlementaire complet et assuré. C'est là une difficulté d'une autre nature, car, dans ce cas, nous ne combattons pas contre des forces invincibles, nous combattons la mesquinerie de certains hommes, nous opposons notre force et notre habileté à des politiciens qui, pour le moins que l'on puisse dire, ne sont pas supérieurs à nos cham-

pions. De telles difficultés sont loin d'être négligeables. Il en résulte un manque d'autorité nettement ressenti par tous ceux qui sont en relations avec le Gouvernement, depuis les représentants des pays étrangers jusqu'aux plus petites autorités locales qui peuvent ainsi ne pas remplir leur devoir. Il en résulte que la discussion d'un Bill au Parlement ressemble à une virée de bord dans une rade avec un vent de face ; et souvent, comme dans la vie courante avec l'accompagnement de beaucoup de conseils venant de la jetée. Enfin, le plus irritant de tout, c'est qu'il en résulte l'obligation de s'entendre avec des alliés douteux et incertains. Telle a été la situation l'année dernière. Un Gouvernement reposant sur une minorité a eu à faire face à une crise mondiale. »

Au cours de la même conférence, M. Mac Donald exprimait les mêmes idées en ces termes : « Notre charrue, dit-il, est dans le sillon et nous la conduirons jusqu'au bout... Les engagements pris par le Gouvernement sont ceux de socialistes convaincus que le système capitaliste ne peut fonctionner. Si mes adversaires objectent que le Gouvernement n'a pas atteint le but socialiste, je leur réponds : « Non, « nous n'y sommes pas, mais nous allons y arriver. »

Il est donc bien évident que les travaillistes comptent réaliser la socialisation des moyens de production s'ils parviennent à obtenir une majorité suffisante.

Quelle est donc l'opinion des autres partis à ce



sujet ? Les conservateurs sont les ennemis acharnés de toute tentative de nationalisation. A leur avis, seule, l'industrie privée est apte à assurer le maintien d'une vie économique satisfaisante. L'Etat ne peut prendre en main que les affaires d'intérêt général qui, par leur caractère même, ne seraient pas de nature à supporter une exploitation privée. Mais toute entreprise qui n'a pas ce caractère est plus avantageusement gérée par l'industrie privée que par l'Etat. Les discours prononcés par les conservateurs et les brochures éditées par le parti abondent d'exemples concluants au meilleur rendement des entreprises privées et par conséquent à une création d'emplois plus grande avec ce système.

Le parti libéral lui aussi, bien que d'une façon moins précise, repousse dans son ensemble le principe de la nationalisation : « La nationalisation, dit M. Lloyd George dans *We can conquer Unemployment* (1), veut dire l'exploitation d'une industrie par l'Etat soit comme une affaire indépendante et se suffisant à elle-même, ou soit comme une affaire subventionnée par les contribuables. Dans le premier cas, la question de savoir si elle peut absorber plus de travail dépend de savoir si elle est gérée dans de meilleures conditions que l'entreprise privée, or le jugement et l'expérience sont contre cette hypothèse. Si, par contre, elle est subventionnée, sa seule limite à absorber du travail est la bourse des contribuables. On rend possible ainsi une mauvaise opé-

(1) Page 62.

ration économique en faveur d'une industrie et aux dépens des autres. »

Cependant, le parti libéral accepte dans certains cas l'exploitation de quelques entreprises par l'Etat.

« Néanmoins (1), une entreprise d'une grande importance nationale réclamant un capital très élevé peut manquer d'intéresser suffisamment l'entreprise privée, peut-être à cause de la nécessité de limiter les bénéfices ou parce que les conditions d'exercice d'un monopole rendent dangereuse l'entreprise privée sans contrôle ou bien encore parce que les porteurs de part ont cessé d'accomplir une fonction utile. Dans ces cas, il y a place pour ce que l'on appelle l'Entreprise Publique. C'est pourquoi il n'existe pas de question de principe à ce sujet mais seulement une question de degré, d'avantages et de méthode. Le résultat pratique important est la délimitation correcte du terrain réservé à l'entreprise publique et surtout un profond examen des méthodes de gestion des Entreprises publiques qui existent déjà. »

Le parti libéral se refuse à la nationalisation des mines, car cette mesure coûterait très cher à l'Etat. De plus, par suite des intérêts électoraux mis en jeu, elle ne réaliserait pas le but cherché qui est la fermeture des mines à faible rendement. Elle aurait encore pour but de jeter la confusion dans une industrie dont la situation est déjà très mauvaise.

(1) *Report of the Liberal Industrial Inquiry*, page 456.

On voit donc que dans l'ensemble, conservateurs et libéraux sont d'accord pour s'opposer au développement de l'entreprise d'Etat. La classe ouvrière n'a pas d'ailleurs toujours considéré le capitalisme comme responsable du chômage. Les chefs modérés des Trades Unions se sont eux-mêmes élevés contre la thèse socialiste qui déclare que le capitalisme engendre le chômage. Au début de 1919, M. Appleton, dans un article qui fut très discuté dans les milieux travaillistes, soutint que le développement du chômage n'a pas concordé avec le développement de l'entreprise privée.

« Vous avez sans doute, dit-il, entendu parler de Charles II, le joyeux monarque, mais vous ne vous souvenez peut-être pas que de son temps l'Angleterre, avec une population de 5 millions 500 mille âmes seulement, comptait 1.300.000 chômeurs, le quart de la population. Et vous ne vous souvenez pas non plus qu'en 1846, à la fin de cette période de transition qu'on a qualifiée de révolution industrielle et dans laquelle s'est fait le passage du travail à la main au travail à la machine, la population anglaise s'était élevée à 17 millions d'âmes et qu'il y avait 1.332.089 chômeurs, c'est-à-dire seulement 32.000 de plus qu'en un temps où la population était beaucoup plus faible. Et aujourd'hui il faut rapporter le chiffre de 1 million et quart des chômeurs aux 40 millions d'habitants qui composent la population anglaise (y compris l'Ecosse). On peut vérifier ces chiffres grâce à l'histoire anglaise de Macaulay et pour notre époque, grâce aux publications du Minis-

tière du travail et ces chiffres démontrent tout autre chose que votre thèse que le chômage est le produit du développement du capitalisme et du système capitaliste.

Si vos affirmations étaient vraies, il devrait logiquement en résulter la constatation avec l'augmentation de la population, d'une augmentation correspondante des chômeurs et des personnes abandonnées à l'assistance publique. C'est le contraire qui a lieu. Nous arrivons donc à une conception directement opposée à celle de la faillite du capitalisme. Cette conception est justifiée par l'histoire. Elle se ramène à ceci, que la révolution industrielle et le capitalisme, loin d'avoir été une calamité pour la nation, ont servi d'une manière bienfaisante les intérêts du pays et de sa population. Et on peut soutenir que le progrès industriel et le capitalisme ont contribué à ce résultat que l'Angleterre peut nourrir aujourd'hui une population huit fois plus nombreuse qu'en 1670 et la nourrir avec un nombre de chômeurs relativement beaucoup plus petit et surtout à un niveau de vie dont les sujets du joyeux Charles n'ont jamais joui, dont ils n'ont même jamais rêvé. »

### CHAPITRE III

## LA POLITIQUE DES SALAIRES

Le niveau des salaires est un facteur important dans l'établissement du prix de revient des produits manufacturés. Des salaires trop élevés risquent de porter le prix de vente des marchandises à un taux qui en empêche l'écoulement. En Angleterre, de 1914 à 1920, le niveau moyen des salaires est passé de 100 à 180 ; en 1929, il était de 170 à 175, et en 1930, de 178. On voit donc que les salaires, après s'être élevé considérablement au moment du *boom* d'après-guerre, ont maintenu leur hausse malgré l'effondrement des prix qui, depuis le maximum de 1920, sont tombés de 325 à 122, pour les prix de gros, et de 275 à 154 pour les prix de détail. Depuis 1920, bien que le taux des salaires n'ait pas augmenté en valeur nominale, il s'est trouvé augmenté en valeur réelle, et il en est résulté une élévation considérable du niveau de vie de l'ouvrier. Tous les travailleurs n'ont cependant pas été également favorisés. Le sort des manœuvres s'est amélioré davantage que celui des ouvriers qualifiés. Mais ce sont particulièrement les travailleurs des industries échappant à la concurrence étrangère (*sheltered industries*) qui ont vu leurs salaires augmenter dans des proportions considérables.

La classe ouvrière, dans son ensemble, a donc



vu s'accroître son niveau de vie, mais ce taux élevé des salaires pèse sur le prix de revient patronnal. L'ouvrier continental est en moyenne payé deux fois moins que l'ouvrier anglais et comme les méthodes et l'outillage de l'industrie continentale ne sont nullement inférieurs à ceux de l'industrie anglaise, il en résulte que les produits anglais ne trouvent plus preneurs à l'étranger et que l'industrie étrangère concurrence l'industrie britannique, même sur son propre marché. Dans quelle mesure cette situation est-elle l'œuvre de la politique en Angleterre ? En règle générale, l'ajustement des salaires aux prix doit se faire sans difficultés, il peut être tout au plus retardé par une certaine inertie. Or, en Angleterre, ce sont en partie pour des raisons d'ordre politique que les salaires se sont maintenus à un taux ne correspondant plus à la baisse générale des prix et à la moyenne des salaires étrangers. Les Trade Union et le *Labour party* ont soutenu que tout accroissement de salaire avec le progrès social qu'il comporte doit être considéré comme une conquête définitive et que toute mesure qui tendrait à réduire le pouvoir de consommation des travailleurs serait désastreuse, car elle aggraverait la stagnation des affaires et par conséquent le chômage. L'augmentation de la consommation susceptible de diminuer le coût de production ne peut avoir lieu qu'en élevant le niveau de vie des travailleurs qui dépensent à peu près complètement les sommes provenant de leurs salaires, alors que les profits de l'industrie se dirigent vers l'épargne.

Telle est la thèse des travaillistes. L'opinion des libéraux à ce sujet est sensiblement la même. « La politique (1) que certains partisans du redressement de la situation par la réduction du *Standard of Life*, et, en particulier, par la réduction au-dessous du niveau d'avant-guerre dans les industries éprouvées est une chose qui, à notre avis, doit être définitivement repoussée parce qu'elle n'est pas nécessaire en raison des progrès techniques des dernières années. Nous sommes convaincus qu'avec une organisation appropriée et une répartition convenable des ressources nationales en capitaux et en hommes, aucune réduction des salaires n'est nécessaire et même que, prochainement, une augmentation pourrait être obtenue... »

« C'est dans l'intérêt de toute la communauté (2) et non seulement dans celui des salariés eux-mêmes que le niveau général des salaires doit être aussi élevé que possible ; et la principale raison de désirer le progrès industriel est que des salaires plus élevés rendraient possible l'accroissement général du *Standard of Life*. On fournirait ainsi des moyens d'existence à tous car ces moyens d'existence s'expriment, pour la grande majorité, selon les traitements et les salaires. C'est pourquoi les réclamations du capital et du travail diffèrent entièrement. La justification sociale de l'attribution d'un certain profit au capital c'est que sans cela il n'y aurait pas

(1) *Report of Liberal Industrial Inquiry*, page 41.

(2) Page 181.

d'économie possible et qu'il n'existerait pas une quantité de capitaux suffisante pour pourvoir aux besoins de l'industrie et que, par conséquent, les moyens d'existence de la nation en souffriraient. La justification sociale du paiement de salaires élevés n'est pas surtout qu'ils amèneront une meilleure production, bien qu'il en soit souvent ainsi, mais qu'ils sont une fin en eux-mêmes parce qu'il en résulte un bien-être général. Le capital est un moyen pour une fin et la fin est la fourniture de moyens d'existence. C'est la meilleure garantie pour une saine politique industrielle d'entraîner l'élévation constante des salaires tandis qu'elle accorde un profit suffisant mais non exagéré au capital. »

« Depuis que les salariés forment la grande majorité des acheteurs dans le marché intérieur, on peut considérer que plus le niveau général des salaires sera élevé et plus ils auront à dépenser. Ce sera un avantage pour le commerce et par conséquent pour les employeurs. En outre, plus on abaissera les prix, à condition qu'ils produisent encore un bénéfice, plus étendu sera le marché industriel à la fois à l'intérieur et à l'étranger. C'est pourquoi le véritable intérêt de l'employeur est de combiner une politique de haut salaire avec une politique de bas prix et ce résultat ne peut être atteint qu'en s'assurant une bonne organisation et en développant le rendement. L'immense prospérité de l'industrie américaine est, en grande partie, due à ce fait que sur bien des points elle a réussi à concilier ces deux fac-

teurs qui semblent incompatibles : elle a simultanément élevé les salaires et abaissé les prix. »

On voit donc qu'un seul point divise les libéraux du *Labour party*. Pour les travaillistes, le montant des salaires doit comprendre tout ce qui constitue encore aujourd'hui le profit de l'entrepreneur. Pour les libéraux, le montant des salaires doit s'accroître, mais il doit laisser cependant un juste profit à l'entrepreneur pour lui permettre d'assurer le développement de ses affaires. Malgré cette différence, la politique des deux partis a eu pour résultat d'entraîner la fixation légale d'un minimum de salaire qui fut établi pour la première fois à l'instigation d'un gouvernement libéral en 1909. Depuis cette date, plusieurs lois ont successivement augmenté le taux de ce salaire minimum que le *Labour party* trouve toujours insuffisant.

Il est naturel que le patronnat se soit élevé contre cette politique. Il a maintes fois déclaré que le marché mondial se détournait des produits anglais parce qu'ils étaient trop chers et que leurs prix élevés avaient pour cause principale l'augmentation continuelle des salaires. La *Federation of British Industries*, qui groupe et unit la très grande majorité des forces patronales, dès 1922, mentionnait la baisse des salaires comme le moyen principal de diminuer le coût de production. Tout en affirmant son devoir de collaborer avec la classe ouvrière, elle déclarait que les travailleurs devaient être prêts à accepter des salaires qui, tant que la prospérité économique ne serait pas revenue, leur procurerait un niveau de



vie inférieur à celui qu'ils avaient avant la guerre.

Est-ce que de telles réclamations ont trouvé appui auprès d'un parti politique ? On pourrait penser que les conservateurs, plus soucieux que le *Labour party* et que les libéraux de laisser jouer la loi de l'offre et de la demande, auraient favorisé une politique qui, en dépit de violentes protestations, aurait pu aider la Grande-Bretagne à reconquérir ses anciens débouchés. Il n'en est rien. Soit par principe, soit par humanité, soit enfin par crainte des répercussions électorales, aucun parti n'a voulu se faire l'écho des réclamations des employeurs. Tout au plus le parti conservateur a-t-il demandé à la classe ouvrière d'accroître le rendement de son travail pour compenser les lourds sacrifices qui étaient faits pour elle. Mais il s'est lui-même glorifié des augmentations de salaires qui s'étaient produites pendant sa présence au pouvoir.

La presse britannique et tous les partis politiques s'accordent donc pour trouver que ce niveau de vie de l'ouvrier est devenu une nécessité indiscutable. Ce n'est pas l'ouvrier anglais qui doit changer ses habitudes, c'est le travailleur continental qu'il faut aider à obtenir le même bien-être.

Le devoir des gouvernants britanniques, à quel que parti qu'ils appartiennent, est donc de s'efforcer de conclure des ententes internationales pour obliger les rivaux du commerce anglais à relever le *Standard of life* de leurs travailleurs et mettre ainsi un terme à la concurrence « déloyale » avec laquelle on ne saurait demander au peuple anglais de se mesurer.



## CHAPITRE IV

### LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

Le peuple est facilement tenté par le mirage que constitue la réduction des heures de travail : il lui semble que s'il n'existe pas de travail pour tous il y a un moyen bien simple de résoudre le problème, c'est de répartir cette tâche entre un plus grand nombre d'individus en réduisant le temps de travail de chacun. Pour la majorité de la classe ouvrière c'est là un remède, qu'en toute bonne foi, elle considère comme simple et efficace. Pour lutter contre le chômage on réduira donc le nombre d'heures de travail sans diminuer les salaires.

La thèse des employeurs est toute différente. A leur avis, pour accroître les possibilités d'emploi, il faut au contraire augmenter le nombre des heures de travail sans élever les salaires : on réduira ainsi le coût de production ce qui favorisera les exportations et par conséquent permettra de réduire le chômage.

Nous allons donc voir laquelle de ces deux thèses a été respectivement soutenue par chacun des partis.

Il convient d'abord de distinguer deux sortes de réduction du temps de travail. Une qui est momentanée, l'autre qui est définitive. La première a pour but de porter remède à une crise aiguë de chômage. C'est

un palliatif qu'une nécessité urgente a fait admettre à tous les partis. La seconde réduction n'est pas une mesure transitoire ; si elle a pour but de lutter contre le chômage, elle est également dictée par un désir d'amélioration du sort de la classe ouvrière.

Le Labour Party a toujours demandé la réduction des heures de travail, mais à la condition formelle qu'elle n'entraîne pas une diminution du salaire de l'ouvrier. Lorsqu'il s'agira, non plus réellement d'une réduction des heures de travail mais plutôt d'un chômage partiel. Le Labour Party soutenant les demandes des Trade Unions a toujours exigé que les indemnités de chômage soient payées pour compléter le salaire réduit touché par l'ouvrier. Dès janvier 1921, une réunion, comprenant les délégués du comité parlementaire du Labour Party et du comité des Trade Union, après avoir critiqué le projet du gouvernement qui avait proposé la diminution des heures de travail, avait déclaré : « La conférence affirme hautement que cette proposition est inadmissible et inapplicable comme système général et même comme mesure partielle ; elle ne peut donner satisfaction car elle ne prévoit pas d'indemnité de chômage partiel pour le temps ainsi perdu ».

Le *Labour Party* s'efforça surtout d'obtenir la réduction du temps de travail dans les mines. Sous son influence, il fut réduit d'une heure en 1919. Mais en 1926, le gouvernement conservateur rapporta cette mesure et accorda aux différents districts le droit de fixer la durée du travail. Il en résulta dans l'ensemble un allongement du temps de travail ayant

pour but de faire baisser le prix de revient. En 1930, le gouvernement travailliste, à la suite de ses promesses électorales, ramena à 7 heures  $1/2$  la durée du travail des mineurs, espérant compenser l'augmentation du prix de revient qui en résulterait par des mesures ayant pour but d'organiser la production et la vente du charbon. En avril 1930, il demanda la ratification de la convention de Washington établissant le maximum de 8 heures par jour et 48 heures par semaine pour toutes les industries. Signalons enfin que, comme moyen de permettre à l'industrie d'absorber la majorité des chômeurs, certains membres du *Labour Party* et du comité des Trade Union préconisent l'institution d'un congé annuel de trois semaines avec salaire minimum pour tous les employés industriels. Conformément à leur demande un projet de vacances destiné à absorber une partie des sans-travail a été soumis, en avril 1931 à la commission royale chargée de faire une enquête sur le système des assurances chômage. Les chefs Trade Unionistes, en faveur de ce projet, disaient que si tous les ouvriers syndiqués avaient 21 jours de congé payé au tarif minimum, la majorité des chômeurs trouverait du travail car les vacances s'étendraient sur toute l'année dans les différentes industries.

Le parti libéral lui aussi est partisan d'une réduction des heures de travail. Il était disposé à accepter la convention de Washington avec quelques modifications, lui donnant plus de souplesse et la rendant ainsi compatible avec certaines habitudes de l'industrie anglaise. Il s'élevait également contre

l'augmentation des heures de travail dans les mines, due au Bill de 1926. « Sans aucun doute, (1) l'augmentation des heures imposées aux mineurs en 1926 a tendu à augmenter le nombre des chômeurs. On a besoin de moins d'hommes maintenant pour procéder à l'extraction houillère dans son ensemble.

Quant au parti conservateur, s'il est comme nous l'avons vu partisan du maintien du taux des salaires même lorsque les conditions économiques justifieraient leur diminution, il se montre par contre disposé à augmenter le rendement de l'ouvrier dans le cas où la concurrence étrangère rend nécessaire la diminution du prix de revient ; et pour obtenir cette augmentation de rendement il préconise l'augmentation des heures de travail de l'ouvrier ou tout au moins il s'oppose à leur diminution. Sous l'influence du parti conservateur a été rapporté comme nous l'avons vu précédemment, le Bill de 1919 réduisant à 7 heures le travail dans les mines. Le parti conservateur en outre, s'est opposé à la ratification de la convention de Washington sur la durée du travail. Il a fait remarquer qu'elle s'accordait mal avec les pratiques anglaises en fixant le maximum à 48 heures par semaine et 9 heures par jour.

« 1° Un grand nombre d'ouvriers (2) dans beaucoup d'industries travaillent 47 heures ou 47 heures 1/2 en cinq jours et ont leur samedi libre. La convention, en imposant une limite maximum fixe par jour de 9 heures rend ce système impossible ».

(1) Dit le Report of Liberal Industrial Inquiry page 365.

(2) Hints for speakers, 24 juillet 1930.

2° « L'union des cheminots a un accord avec les compagnies de chemins de fer garantissant à ceux-ci une journée de huit heures et une semaine de 48. Des deux côtés on attache la plus grande importance à cet accord. La ratification de la convention y mettra fin parce que le travail du dimanche, en partie inévitable, est payé comme un temps et demi et est compté comme heures supplémentaires ».

3° « Les mécaniciens ont un accord avec leurs employeurs qui permet les heures supplémentaires à des prix en rapport, en cas de nécessité, jusqu'à trente heures par mois. La convention, restreignant les heures supplémentaires à des prix en rapport, en cas de nécessité, jusqu'à trente heures par mois. La convention restreignant les heures supplémentaires » au cas exceptionnel d'urgence de travail », si elle est ratifiée cet accord ne pourra subsister ».

Le parti conservateur fait en outre remarquer qu'il y a selon les pays une grande différence dans la façon de compter les heures de travail. En Angleterre on compte comme travail tout le temps que l'ouvrier est à la disposition du patron tandis que certains pays ne comptent que les heures de travail effectif. On ne peut donc pas espérer mettre fin ainsi à la concurrence déloyale des pays étrangers. Pour les conservateurs, la ratification de la convention de Washington ne fera que mettre l'Angleterre dans un état plus grand encore d'infériorité, ce qui accroîtra encore son chômage. Pour que la convention devienne acceptable, il faudrait lui faire subir d'importantes modifications.



Le parti conservateur s'élève également contre la réduction d'une demi-heure dans les mines. Une telle mesure a pour résultat, d'après le parti conservateur (1) d'augmenter le coût de production de 1 sh. 6 d. par tonne. Il en résulte une charge pour l'industrie et par conséquent une augmentation du chômage.

On voit que le parti conservateur s'est opposé à la réduction des heures de travail, tout au moins lorsque les circonstances économiques nécessitent un abaissement du prix de revient, incompatible avec une diminution du rendement de l'ouvrier. Selon l'opinion conservatrice, l'ouvrier a droit à un niveau de vie élevé mais il doit fournir un travail justifiant ce niveau de vie.

(1) Hints for speakers 24 juillet 1930, page 14.

## CHAPITRE V

### DES CREDITS A L'INDUSTRIE ET A L'EXPORTATION

En 1921, le ministère Lloyd George, afin de lutter contre le chômage et de venir en aide au commerce durement éprouvé par la crise mondiale, fit voter le « Trade Facilities Act » qui permit à la trésorerie de garantir le principal ou l'intérêt de tout emprunt émis par un gouvernement, une autorité publique, une société ou toute autre association, si cet emprunt avait pour but le développement d'une industrie anglaise quelconque (à l'exception des manufactures de munitions). Une somme de £ 25 millions fut fixée comme montant maximum des emprunts pouvant être ainsi garantis. Un comité fut désigné chargé de recommander à la Trésorerie les cas où une garantie lui semblait devoir être accordée. Celle-ci n'accorda de garantie qu'aux emprunts présentant vraiment une utilité générale et mis immédiatement en opération. Il accepta cependant de garantir des emprunts étrangers si les travaux entrepris avaient pour objet de fournir des commandes à l'industrie anglaise. Grâce à ce moyen, les pays de l'Europe centrale, appauvris par la guerre mais honnêtes clients, purent trouver crédit auprès de l'in-

dustrie britannique, l'Etat garantissant 80 % des risques sur le prix de revient des exportations.

La loi venant à expiration le 7 novembre 1922 fut renouvelée pour une période de 12 mois et le maximum de garantie fut porté à 50 millions. Elle fut ensuite successivement renouvelée à chaque période d'expiration.

Une autre loi, votée également en 1921, l'Export Credit Act, avait pour but d'accorder un assez long délai de paiement aux acheteurs étrangers ; on distinguait deux sortes de crédits : les crédits spécifiques accordés pour une transaction particulière et les crédits généraux accordés globalement avec un chiffre limite pour chaque pays. Dans le cas d'un crédit spécifique l'Etat garantit toute dette de l'étranger si le délai de paiement est inférieur à un an, 85 % de la dette dans le cas contraire. La garantie n'est accordée que si la traite tirée sur le débiteur a été acceptée par une banque du pays importateur. Dans le cas de crédits généraux l'Etat fixe pour chaque pays un maximum de garantie et tant que celui-ci n'est pas atteint il garantit 37 1/2 % de la perte en cas de non-paiement à l'échéance. Cette loi fut également prorogée à ses périodes d'expiration.

On voit donc que les conservateurs et les libéraux furent d'accord pour accorder des crédits au commerce. Lorsqu'en 1924 le ministère travailliste arriva au pouvoir, il continua la politique de ses prédécesseurs. M. Mac Donald déclara aux Communes en mars 1924 : « Sans s'inquiéter si l'idée vient des conservateurs ou des libéraux, pourvu qu'elle soit bonne,

le ministère facilitera de son mieux les crédits à l'industrie et à l'exportation ».

Le ministère prorogea donc le Trade Facilities Act et l'Export Credit Act en accord sur ce point avec les deux autres partis. Cette politique continua d'ailleurs par la suite à recueillir l'assentiment de la grande majorité de chacun des partis.





## CHAPITRE VI

### SUBVENTIONS ACCORDEES PAR L'ETAT AU COMMERCE ET A L'INDUSTRIE LE DUMPING

Nous avons déjà vu précédemment que pour venir en aide à l'industrie et au commerce et par conséquent développer les possibilités d'emploi, l'Etat avait mis en œuvre divers procédés d'intervention. Il peut également stimuler directement les affaires par l'octroi de subventions.

Les conservateurs se sont toujours montrés disposés lorsque les dépenses nécessaires ne risquaient pas de compromettre une saine politique financière à subventionner les industries momentanément en difficulté et tout particulièrement l'industrie houillère.

Afin de venir en aide à l'ensemble de l'industrie et du commerce britannique, le Ministère Baldwin, en décembre 1928, décida d'accorder une subvention annuelle de £ 4 millions aux Compagnies de Chemins de fer, à condition que celles-ci consentent en échange une réduction des frais de transports sur les charbons d'exportation, le fer, l'acier et les produits agricoles. « Par ce moyen, nous dit M. Baldwin (1),

(1) Dans son discours pour les élections de mai 1929.

les industries de base en difficultés ont obtenu des réductions de fret s'élevant en tout à plus de £ 3 millions par an tandis que l'agriculture a bénéficié d'un allègement s'élevant à plus de £ 750.000. Déjà cette réduction a produit son effet sur la reprise de ces industries. Les industries de base, le groupe du charbon, du fer et de l'acier dépendent des chemins de fer. Leur trafic peut seulement se faire par la voie ferrée. Elles emploient un cinquième de nos salariés assurés, elles possèdent plus du quart du nombre total des chômeurs et constituent avec l'industrie du coton et de la laine les deux tiers de notre commerce d'exportation. C'est spécialement dans cette direction qu'il faut apporter notre aide si l'on veut réduire le chômage d'une façon rapide et sûre à un taux normal. A notre avis les industries de base anglaises qui doivent compter sur le chemin de fer comme principal moyen de transport doivent avoir à leur disposition des facilités au moins égales à celles de n'importe quel moyen de transport de toutes les parties du monde. Le Gouvernement prendra toutes les mesures complémentaires qui sembleront nécessaires pour venir en aide aux chemins de fer et aux industries dont il est question et pour achever cette œuvre ».

Tant que le *Labour Party* fut dans l'opposition il ne manqua pas de critiquer l'octroi de subventions à l'industrie privée. Mais lorsqu'un Gouvernement travailliste prit le pouvoir il se contenta de continuer sur ce point la politique de ses prédécesseurs. Il accorda des subventions aux industries particulière-

ment éprouvées, surtout si elles présentaient un caractère d'utilité publique, plutôt que de de les protéger par un tarif douanier .

Le second ministère Mac Donald continua à accorder comme le Ministère Baldwin des subventions aux chemins de fer. En outre, en novembre 1930 pour permettre d'employer 5.000 hommes à la construction de deux transatlantiques par la « Cunard Steamship Company », le Gouvernement proposa de prendre à sa charge les risques d'assurance qui ne pouvaient être entièrement couverts par les compagnies anglaises.

Pour venir en aide aux exportateurs de charbon dont le coût de production se trouvait augmenté par la réduction des heures de travail dans les mines, le Gouvernement travailliste prétendit contraindre toute l'économie intérieure du Royaume Uni à payer tribut par l'intermédiaire de syndicats de producteurs obligatoirement constitués en vue d'abaisser les prix d'exportation.

Cette politique souleva les protestations du parti conservateur. Il était à leur avis inadmissible que les Anglais payent le charbon plus cher que les étrangers. Il en résulterait un accroissement des charges de l'industrie anglaise et la baisse des exportations de produits manufacturés dépasserait de beaucoup les avantages que le « dumping » pourrait procurer à l'exportation du charbon. Le parti conservateur, dans une publication contre le dumping, de Février 1930, concluait en disant : « La loi socialiste signi-

fié : des prix plus élevés, du charbon plus cher et davantage de chômage. »

Une majorité de huit voix aux Communes se prononça contre l'institution de ce « dumping officiel.

Quant au parti libéral, il s'est toujours montré peu favorable à l'octroi de subventions à l'industrie privée ; cependant, beaucoup de ses membres ont appuyé de leur vote des projets en ce sens.

## CHAPITRE VII

### IMPOSITION ET CHOMAGE

Il est évident que le taux et la répartition des impôts ont une influence sur la production et, par tant, sur le chômage.

Le parti conservateur a toujours affirmé qu'une augmentation des impôts élève le coût de production et que les inconvénients qui s'en suivent du point de vue de la concurrence internationale accroissent le chômage. Il déclare également que l'impôt, en absorbant une certaine partie du pouvoir d'achat de la communauté, réduit la demande effective de denrées et d'articles manufacturés et qu'enfin en empêchant l'accumulation du capital, il empêche la reprise de l'industrie, ce qui se traduit toujours par l'augmentation du nombre des chômeurs. La seule politique fiscale qui convient donc en période de crise est celle qui permettra le maximum de diminution des impôts.

Le parti libéral, au contraire, considère l'impôt comme une mesure utile au commerce, surtout s'il est réparti d'une façon équitable et ne frappe pas trop lourdement l'industrie. La plus grande partie des dépenses du Trésor est constituée par l'achat de produits et le paiement de services. En conséquence,



une augmentation des impôts produit automatiquement une augmentation des dépenses gouvernementales. Le pouvoir d'achat enlevé aux individus par l'accroissement des impôts est transféré à l'Etat et la demande totale effective ne s'en trouve pas modifiée. D'autre part, si l'accroissement des impôts comporte une certaine réduction de l'épargne que l'entrepreneur affecte au développement des moyens de production, il faut considérer que les dépenses du Gouvernement agissent rapidement, sous forme de salaires ou de secours aux chômeurs sur la demande d'articles de consommation si bien qu'en dernier lieu l'accroissement des impôts peut n'avoir pour effet que de modifier l'affectation des dépenses totales de la communauté.

Quant au parti travailliste, il voit dans l'impôt un moyen de préparer la nationalisation des moyens de production. L'impôt doit porter surtout sur la richesse acquise et supprimer les revenus des gens qui ne produisent rien. Des impôts élevés sont souhaitables car selon la doctrine socialiste l'Etat fera un bien meilleur emploi de la richesse nationale que n'auraient pu le faire les particuliers ; il en résultera ainsi la création d'un plus grand nombre d'emplois.

Voici donc l'exposé rapide des opinions qui ont inspiré à chacun des partis leur politique fiscale dans ses rapports avec le chômage.

Les conservateurs ont suivi une politique conforme à leurs principes. Un passage du discours de M. Baldwin pour les élections de mai 1929 la définit clairement. « Nul stimulant plus grand ne peut

être donné dans cette voie dit M. Baldwin en parlant du développement des exportations, que par le grand projet de diminution des impôts que nous avons exécuté en face de l'opposition persistante de nos adversaires et que nous allons maintenant mettre en application.

« En déchargeant l'ensemble de l'industrie productive des trois-quarts du fardeau des impôts, nous n'avons pas seulement rejeté une forme injuste de taxation, mais nous avons largement augmenté les possibilités de concurrence de nos industries nationales. Ce n'est pas là un encouragement temporaire ou médiocre, c'est au contraire un avantage continu qui ajoutera environ £ 27 millions chaque année aux ressources de l'industrie. Cette mesure d'assistance sans précédent a une action universelle. L'aide se trouve être d'autant plus grande que le besoin s'en fait plus sentir ; mais ce n'est pas une pure subvention aux industries éprouvées, c'est un des traits essentiels de ce projet d'encourager à la fois les industries prospères sur lesquelles nous comptons pour la création d'emplois et le commerce qui bénéficiera de l'accroissement du pouvoir d'achat des salariés. »

Si nous passons maintenant à la politique fiscale du *Labour party*, nous voyons que si elle a été conforme à ses principes tant que le *Labour* a été dans l'opposition, elle s'est trouvée vivement influencée par le soutien libéral lorsque des Ministères travaillistes ont occupé le pouvoir .

En 1922, M. Ramsay Mac Donald demandait aux Communes qu'un impôt sur le capital soit voté

pour alléger le poids de la dette nationale de £ 300 millions. Le leader travailliste prétendait que ce remboursement de la dette nationale permettrait d'abaisser les prix de revient et redonnerait au commerce britannique la place qu'il occupait avant 1914. Cette mesure fut repoussée par la majorité conservatrice des Communes.

A son arrivée au pouvoir en 1924, le parti travailliste ne se sentit pas assez fort pour procéder à une vaste imposition sur le capital. D'accord avec le parti libéral, il fit un effort très net pour réduire au minimum les impôts de consommation et obtenir toutes les ressources nécessaires grâce aux impôts frappant le revenu et le capital. M. Snowden rétablit en effet l'impôt sur la rente des terres instituée par les libéraux lors du fameux budget Lloyd George de 1909 ; il prépara également un projet augmentant les droits sur les successions et les très gros revenus, mais il ne put être voté avant la chute du Ministère. Les libéraux firent bon accueil à cette politique fiscale plus libérale que socialiste et leurs journaux déclarèrent avec un mélange de satisfaction et d'ironie que M. Snowden était le type du vieux libéral de l'Ecole de Gladstone.

La politique fiscale du second Ministère Mac Donalld se caractérise par une forte augmentation des impôts directs. Elle fut la conséquence de la crise qui diminua le rendement de l'impôt et des lourdes dépenses que fit le Gouvernement pour venir en aide aux chômeurs. En Avril 1931, M. Snowden faisait

aux Communes un exposé de la situation. Il reconnaissait que le système d'assurance-chômage était en train de ruiner l'Angleterre et qu'il était nécessaire de soulager l'industrie de ses lourdes charges. Cependant, pour équilibrer le budget, une augmentation des charges fiscales s'imposait. M. Snowden y procéda sans toutefois l'orienter dans un sens nettement socialiste. S'il demanda une taxe de 1/2 % sur la valeur en capital de la propriété terrienne, il n'augmenta pas l'impôt sur le revenu et, pour trouver le complément nécessaire, il fit appel aux impôts indirects.

La politique fiscale du *Labour party* a toujours soulevé les protestations des conservateurs. Ceux-ci la considèrent à juste titre comme un moyen employé par les travaillistes pour mettre fin à l'entreprise privée, ce qui, à leur avis, ne peut qu'accroître le marasme des affaires et, par conséquent, le chômage. Ils se sont toujours radicalement opposés à tout prélèvement sur le capital et ont fait tous leurs efforts pour empêcher les gouvernements travaillistes d'augmenter les impôts directs.

Lors du débat aux Communes du 10 Mars 1914, M. Baldwin disait, à ce sujet : « Il n'en est pas moins vrai que les bénéfices frappés par l'income-tax au sens où les entend la loi, englobent les réserves et les sommes destinées à l'amortissement et au renouvellement du matériel. Ainsi, bien des entreprises se trouvent hors d'état de traverser des périodes de difficultés prolongées et de réduire leurs prix afin de

maintenir les exportations sans lesquelles le Royaume-Uni ne saurait acheter de quoi se nourrir. »

M. N. Chamberlain, dans un discours qu'il prononçait le 20 Septembre 1930 au Crystal Palace, critiquait également la politique fiscale du second ministère Mac Donald : « Rien n'est plus facile, disait-il, que de persuader aux ignorants que l'on peut continuer indéfiniment à taxer la richesse sans atteindre ceux qui n'ont pas à payer les impôts. Il n'y a pas, cependant, de plus cruelle illusion. En taxant la richesse, on supprime la source créatrice de l'emploi. Les autres nations l'ont reconnu. Les impôts sont déjà beaucoup plus élevés ici que dans les pays qui sont nos adversaires les plus redoutables. Ils sont presque deux fois plus élevés qu'en Allemagne, presque trois fois plus élevés qu'aux Etats-Unis et cependant, à l'heure actuelle, alors que ces pays font tous leurs efforts et avec un réel succès pour réduire leurs impôts, parce qu'ils savent que toute réduction des impôts est une aide à l'industrie, au même moment, dans ce pays, le Gouvernement veut imposer de nouvelles charges aux contribuables pour un montant de 5 millions de £. Il est parfaitement évident que les nouveaux projets tel que l'élévation de l'âge de sortie de l'école et les vastes dépenses pour les nouvelles routes qui ne peuvent pas, en vérité, apporter un soulagement direct et immédiat au chômage, vont augmenter encore le poids des impositions.

« Ce serait le but et le désir naturel de tout Gouvernement conservateur en reprenant le pouvoir,



de réduire les impôts directs, non parce que nous sommes « désireux d'aider nos amis », comme le diraient nos adversaires qui jugent les autres d'après eux-mêmes, mais parce que nous sommes profondément convaincus que le fardeau de l'impôt direct est un fardeau direct pour l'industrie et que la diminution des taxes viendrait en aide à toutes les classes du pays. Plus ce Gouvernement durera, plus grandes seront les responsabilités qu'il accumulera pour ses successeurs et plus difficile sera pour un Gouvernement conservateur l'achèvement de la réduction des impôts qui est essentielle à la vie de la Nation. »

L'augmentation des charges fiscales par le Gouvernement travailliste n'a d'ailleurs pas trouvé l'assentiment complet de la classe ouvrière. Les Trade Unions semblent avoir aperçu le danger qui pouvait en résulter pour les ouvriers eux-mêmes. Dans un rapport du 12 Mars 1930, la Fédération Générale des Trade Unions insistait sur ce point : « Quand on montre à l'ouvrier, disait-elle, que toutes ses assurances, ses pensions, ses dépenses de logement et d'éducation peuvent être tirées du capital sans mettre en danger son existence professionnelle, on le trompe beaucoup. La vérité est que tous ces avantages, ainsi que les vacances payées des travailleurs municipaux, ont été gagnés par les ouvriers du coton, les travailleurs de la laine, les mécaniciens, les constructeurs de navires et même les travailleurs agricoles. C'est leur travail et celui de bien d'autres également qui produit la richesse en alimentant les

dépenses des progrès sociaux. Il est important que les ouvrier anglais connaissent ce sur quoi tombe, en dernier lieu, le poids des impôts et ce qui empêche l'accumulation du capital qui est nécessaire à la subsistance et au développement de l'industrie dont ils vivent. »

## CHAPITRE VIII

### LA POLITIQUE MONETAIRE ET LE CHOMAGE

Si l'on examine la situation générale du commerce mondial après la guerre, on constate que les pays qui ont le plus souffert sont ceux dont la monnaie a constamment fait prime sur les marchés extérieurs. Tel a été le cas de la Grande-Bretagne.

De l'application de la valeur de la livre sterling sur les marchés monétaires européens, il a résulté deux conséquences importantes : une possibilité accrue de la part des commerçants britanniques d'acheter des produits étrangers en raison du bas prix de ces articles lorsqu'ils sont convertis en livres sterling et une entrave à l'écoulement des marchandises britanniques sur les marchés extérieurs, étant donné la difficulté pour les commerçants étrangers d'acheter des livres sterling et de payer les prix britanniques.

Cette situation a provoqué une diminution des exportations et une augmentation des importations et, par suite, du chômage. En outre, lorsque la monnaie d'un pays se trouve surévaluée à l'extérieur en raison de la solidité du crédit national, les placements, dans ce pays, tendent à s'accroître et les commerçants étrangers sont portés à laisser dans ses

banques leurs disponibilités. Le résultat d'un tel afflux de placements paraît être de réduire les exportations du pays par rapport à ses importations et, ainsi, de provoquer le chômage.

Cependant, dès la fin des hostilités, l'Angleterre n'eut pas de préoccupation plus instante que de rendre à la livre son ancienne valeur. Le Comité Cunliffe, désigné en 1918, dès avant l'armistice, pour examiner la question de la monnaie et des changes étrangers après la guerre, avait recommandé différentes mesures ayant pour objet d'enrayer l'inflation et de lui substituer une politique de déflation. Il avait recommandé notamment de cesser les emprunts gouvernementaux aussitôt que possible ; de maintenir en vigueur le système adopté pour contrôler le crédit, c'est-à-dire d'élever le taux de l'escompte de la Banque d'Angleterre ; d'établir enfin une limitation légale à l'émission fiduciaire du papier monnaie.

Dès la présentation du premier budget d'après-guerre, en 1919, les déclarations de M. Austen Chamberlain, chancelier de l'Echiquier, montrent que le Gouvernement avait adopté la doctrine de la Commission Cunliffe. Il affirmait son intention d'équilibrer le budget par des ressources normales, d'amortir la dette, de consolider la dette flottante dans la mesure du possible, de combattre l'inflation monétaire résultant de l'inflation des crédits.

Ce programme fut suivi avec une ténacité qui représentait plus encore la volonté de la Nation que celle d'un parti. L'opinion britannique avait été fâcheusement impressionnée par la baisse de la livre,

elle avait le sentiment d'une sorte de déshonneur, de scandale. La Cité considérait qu'une livre au pair ou, tout au moins, une livre stable était la première condition du maintien à Londres d'un centre de finance et de commerce international. C'est donc avec l'accord de tous les partis que le Gouvernement anglais poursuivit sa politique de déflation. Les conservateurs y voyaient une mesure d'honnêteté à l'égard des prêteurs qui, pendant la guerre, avaient versé leur or pour la cause du pays. Les libéraux, à la raison précédente, ajoutaient qu'un commerce et qu'une industrie ne peuvent prospérer au milieu de l'instabilité continuelle des prix. Enfin, le parti travailliste voyait dans la stabilisation, un moyen de consolider l'augmentation du montant des salaires et de mettre un terme à la baisse constante du niveau de vie de l'ouvrier, résultat de la diminution continuelle du pouvoir d'achat de la monnaie,

En présence de cet accord général, le Gouvernement britannique créa, dès le mois d'avril 1920, des ressources budgétaires, non seulement suffisantes pour faire face aux dépenses, mais pour laisser un solde créditeur de £ 251.800.000 pour l'amortissement de la dette. Des acomptes importants furent effectivement versés sur la dette consolidée et sur la dette flottante au cours des années financières 1920-21 et 1921-22. Cette politique de déflation fut encore accentuée en Décembre 1919 par l'adoption d'un mémoire du Trésor limitant la totalité de l'émission fiduciaire du papier monnaie au cours d'une année au chiffre maximum de l'année précédente. Cette



limitation de l'émission de monnaie de papier impliquait une restriction simultanée du crédit consenti par les banques. Pour rendre cette restriction effective, la Banque d'Angleterre éleva son taux d'escompte à 6 % en Novembre 1919, puis à 7 % en Avril 1920.

Grâce à ces mesures, l'inflation fut enrayée en Mai 1920 et, dès ce moment, les prix commencèrent à baisser. Mais pour que l'industrie profitât de ce retour monétaire à la normale, ou, tout au moins, n'en souffrît pas, il eût fallu que les prix intérieurs s'ajustassent spontanément au relèvement monétaire. A toute augmentation de la livre aurait dû correspondre une baisse immédiate des prix de détail, or il n'en fut rien. La revalorisation de la livre fit sans doute baisser l'indice des prix de gros de 100 en 1924 (veille du pair) à 70,7 durant le troisième trimestre de 1930, soit une différence de presque 30 %. Mais les prix de détail et surtout les salaires ne baissèrent que dans des proportions infimes.

De nombreuses personnalités politiques ne tardèrent pas à s'apercevoir du danger qui résultait de cette situation. Beaucoup déplorèrent que le redressement monétaire ait été effectué aussi rapidement, beaucoup regrettèrent même que l'on ne s'en soit pas tenu à une simple stabilisation à un cours moyen. Cependant, dans l'ensemble, les partis admirèrent que cette dure épreuve était nécessaire au redressement complet de la Grande-Bretagne et ils ont toujours pensé que ces difficultés seraient passagères et que les affaires reprendraient leur cours normal lorsque

les troubles monétaires auraient également pris fin dans les autres pays.

Le parti libéral, tout particulièrement, s'est montré l'ennemi acharné de toute politique d'inflation. Le *Report of Liberal Industrial Inquiry* (1) nous en expose les méfaits : « Les produits du pays, dit-il, sont échangés pour les produits des autres pays, dans des conditions absolument désastreuses. On effectue ainsi une répartition des richesses plus révolutionnairement que ne pourrait le faire de plein gré le plus révolutionnaire des gouvernements et d'une façon telle que l'on aboutit à augmenter plutôt qu'à diminuer les inégalités de richesses. Les fonctionnaires, les classes de salariés et les rentiers sont écrasés, et les profiteurs et les spéculateurs voient au contraire leur situation s'élever. »

De l'avis du parti libéral, le redressement de la livre n'est d'ailleurs pas responsable du chômage. « Cependant, dit-il, on peut *a priori* regarder notre chômage en Angleterre comme le résultat d'une dépression périodique. Il est surtout dû à la perte de notre commerce d'exportation. Cette perte peut être attribuée en partie, comme nous l'avons déjà expliqué, au marasme général du commerce mondial et à d'autres causes n'ayant aucun rapport avec la politique monétaire. En partie, cependant, on peut l'attribuer à des causes ayant une origine monétaire, c'est-à-dire aux difficultés accrues de lutter avec nos rivaux étrangers, ce qui provient du manque d'ajus-

(1) Page 409.

tement entre « nos prix abrités » et « nos prix non abrités » (*sheltered and unsheltered*) qui ont été différenciés par l'inflation de la période de guerre et la déflation subséquente et dont une partie fut ensuite fixée par le retour à l'étalon d'or et à la parité d'avant-guerre. Dans ce cas, il n'existe pas de remède monétaire plus complet. Nous sommes revenus à l'étalon d'or avec la parité d'avant-guerre et, cependant, si nos opinions peuvent différer quant à la sagesse de cette mesure, son annulation semble être impossible. On ne peut assurément pas chercher un remède aux différences du niveau des salaires dans une modification de la parité des échanges...

« Un développement rapide et sain du commerce réclame comme condition indispensable la plus grande stabilité possible du pouvoir d'achat de la monnaie. »

Le parti libéral comme, d'ailleurs, les autres partis, compte sur une entente internationale pour ramener tous les Etats à une saine politique monétaire basée sur l'étalon or. De cette façon seulement on arrivera à mettre fin au trouble que la situation monétaire apporte dans le commerce et, par conséquent dans le marché du travail.

## CHAPITRE IX

### LIBRE ECHANGE OU PROTECTION ?

La gravité et la durée de la crise économique qui a suivi le retour de la paix, a fait renaître au sein du Parlement anglais le vieille querelle du Libre échange et du protectionisme. En présence de l'aggravation continuelle du chômage, l'opinion anglaise, fermement convaincue, pendant près d'un siècle de prospérité, que le libre échange était le meilleur moyen de favoriser le développement de son industrie et de son commerce, a éprouvé de nouveau quelques doutes sur les bienfaits d'un régime de liberté douanière. Quelques hommes d'abord appartenant à des partis divers se sont déclarés partisans de mesures protectionnistes, soit pour défendre certaines industries nécessaires à la défense nationale, soit pour favoriser les relations commerciales avec les Dominions. Peu à peu, un courant d'idée favorable à une protection générale du commerce britannique, a pris naissance et une majorité de plus en plus grande de conservateurs, malgré l'opposition violente qu'elle rencontra au sein même de son propre parti, s'est ralliée à ce principe. C'est cette évolution de la politique anglaise vers un régime de protection douanière apte à porter remède à la crise du chômage que nous allons exposer maintenant.

Pour bien comprendre la portée de la controverse actuelle, il est nécessaire de la rattacher au courant antérieur de pensée qu'elle continue. Jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, une politique de libéralisme économique coïncidant avec l'absence de concurrents étrangers, avait assuré à l'Angleterre une suprématie commerciale incontestée. Mais, après 1870, la puissance nouvelle de l'Allemagne se fit sentir sur le marché mondial et, dès cette époque, certains conservateurs anglais avaient pensé resserrer les liens unissant la métropole aux Dominions et remplacer par le marché impérial les marchés étrangers défaillants. En 1903, Joseph Chamberlain, qui visait à faire de l'Empire Britannique une unité économique aussi autonome que possible, voulut réserver le marché métropolitain aux produits alimentaires coloniaux, tout en réservant, par réciprocité, les marchés coloniaux aux produits manufacturés britanniques. Pour assurer aux Dominions ces avantages, Chamberlain résolut de proposer l'établissement d'un droit d'entrée sur le blé et la viande. Ceci impliquait la renonciation à la politique libre-échangiste. Les élections de 1906 furent faites principalement sur cette question. Le peuple anglais s'y montra profondément hostile et repoussa le programme conservateur en envoyant aux Communes une majorité libérale.

La guerre révéla les dangers auxquels la structure économique de l'Angleterre était exposée. Elle se trouvait entièrement tributaire de l'étranger, non seulement pour la majeure partie de ses denrées ali-



mentaires, mais même pour de nombreux objets manufacturés. Dès 1915, le chancelier de l'échiquier, M. Reginald Mac Kenna, qui était cependant membre du parti libéral, frappa de droits d'entrée certains produits manufacturés : les films cinématographiques, les montres et pendules, les automobiles, les bicyclettes et les instruments de musique. Le but cherché était de réduire le déficit de la balance commerciale en empêchant l'entrée de ces produits qui étaient tous des articles de luxe et que l'on pouvait se procurer en Angleterre. Cependant le commerce s'habitua à ces droits et ils furent conservés par le Gouvernement de coalition Lloyd George, et par le Gouvernement conservateur de 1922.

En Juin 1916, dans un même esprit de défense, la conférence économique des Alliés, réunie à Paris et à laquelle avait pris part l'Angleterre, avait recommandé que les Alliés prennent des mesures pour se rendre indépendants du commerce avec l'ennemi et qu'ils défendent leur commerce et leur industrie contre le dumping et contre tout autre moyen de concurrence déloyale. C'est à la suite de ces résolutions que la *Commission Balfour of Burleligh* fut chargée en Juillet 1916 d'étudier la politique commerciale et industrielle qu'il conviendrait d'adopter après la guerre et notamment en exécution des résolutions de la Conférence de Paris.

Sous l'empire des nécessités créées par la guerre on voit donc la politique anglaise s'orienter vers des mesures de protection. Ce ne fut pas certes alors des préoccupations purement économiques qui entrèrent

en jeu et ce retour à la sauvegarde ne fut pas l'œuvre d'un seul parti. Les libéraux eux-mêmes pourtant si attachés à la doctrine de Cobden se déclarèrent en faveur de la politique préconisée à la Conférence de Paris. Le 2 Août 1916, aux Communes, M. Asquith, alors premier ministre et « Leader » du parti libéral disait : « Il est, à notre avis, nécessaire de faire une sérieuse préparation pour le retour de la paix, et la Conférence de Paris et les dispositions qui ont été prises représentent la tentative faite par les Alliés pour décider quelles grandes lignes présideront à son établissement. »

« Trois de ces plus importantes dispositions, c'est-à-dire celles relatives au traitement de la Nation la plus favorisée, la protection contre le dumping et la concurrence déloyale et l'adoption de mesures destinées à rendre les Alliés indépendants des pays ennemis pour leurs industries essentielles, ont été proposées par les délégués anglais et adoptées par la Conférence dans la forme où elles avaient été rédigées par le Président du *Board of Trade*. »

M. Lloyd George lui-même approuvait ce changement dans la politique économique anglaise, comme il résulte d'un passage d'une lettre qu'il adressait le 2 Novembre 1918 à M. Bonar Law. « Je suis prêt à dire que les industries « clefs » dont dépend la vie de la nation, écrivait-il, doivent être protégées. Je suis prêt à dire aussi que, pour conserver le niveau actuel de la production et le développement le plus intense possible, il est nécessaire de s'assurer contre la concurrence déloyale à laquelle

nos industries ont été autrefois soumises par le dumping de marchandises vendues au-dessous de leur prix de revient. En outre, je dois dire que nous devons considérer toutes ces questions d'une façon nouvelle sans tenir compte des vues d'avant-guerre... J'examinerai donc chaque problème en tenant simplement compte de ce qui constitue la meilleure manière d'assurer le but vers lequel nous tendons sans **gard aux opinions théoriques** sur le libre échange ou le protectionnisme. »

Ces mêmes idées se retrouvaient d'ailleurs dans le manifeste de la coalition unioniste et libérale du 21 Novembre 1918. Une des leçons qui nous a été le plus clairement enseignée par la guerre, disait-il, c'est le danger qui résulte pour une nation de dépendre des autres pays pour les besoins vitaux nécessaires à l'existence du pays. C'est donc l'intention du Gouvernement de défendre et de protéger lorsque ce sera nécessaire les industries « clefs » d'une manière que l'expérience et l'étude de cette question nous ont prouvé être apte à ce but. Si l'on doit maintenir la production au plus haut point à l'intérieur du pays, on doit garantir la sécurité contre la concurrence déloyale à laquelle nos industries ont été soumises par le dumping de marchandises fabriquées à l'étranger et vendues sur nos marchés au-dessous de leur coût de production. »

On pouvait donc supposer qu'une telle politique admise par la majorité du Parlement allait orienter l'Angleterre vers le protectionnisme. Il n'en fut rien, la brève reprise des affaires qui eut lieu à la fin des

hostilités suffit à faire reparaître dans l'opinion anglaise les idées de libéralisme économique qui avaient triomphé avant la guerre.

Le Gouvernement de coalition fit cependant admettre par le Parlement des mesures de protection contenues dans le *Safeguarding of Industries Act* de 1921. Cette loi comprenait trois dispositions essentielles. La première protégeait d'un droit *ad valorem* de 33 1/3 % certaines industries considérées comme industries « clefs » dont le maintien était reconnu nécessaire à la défense nationale. La seconde frappait également d'un droit de 33 1/2 % les importations de toutes natures (sauf les denrées alimentaires) qui seraient reconnues être l'objet d'un dumping. La troisième, enfin, frappait du même droit tout produit s'il était prouvé que la dépréciation du change a permis à l'exportateur étranger de concurrencer indûment sur le marché britannique la production nationale. Ces divers droits pouvaient se cumuler sans toutefois dépasser le total de 66 %.

De telles mesures étaient donc nettement protectionnistes ; cependant le Parlement qui en avait voté le principe ne se montra pas très favorable à leur application pratique. D'abord la loi n'était que temporaire : cinq ans pour le premier chapitre, trois ans pour les deux autres. Ensuite son application n'était pas automatique, elle ne pouvait être prononcée que sur la plainte d'un intéressé suivie d'une proposition favorable du Board of Trade et d'un vote à la Chambre des Communes ; encore fallait-il qu'une enquête ait prouvé que les conditions réclamées par

la loi étaient remplies et que l'imposition du droit n'était pas de nature à léser d'autres industries intéressées en tant que consommatrices. Une telle abondance de conditions avait été imposée par un Parlement qui, malgré l'orientation nouvelle créée par la guerre, était cependant resté profondément libre-échangiste.

Le Gouvernement de coalition, dans un but plus économique que politique, avait bien maintenu les droits Mac Kenna et fait voter des mesures de sauvegarde, il n'en était pas moins vrai que l'ensemble du parti libéral se ralliait de nouveau à une politique de libre-échange intégral. Même parmi les conservateurs, la mentalité qui avait présidé à la Conférence de Paris commençait à disparaître et le Gouvernement de M. Bonar Law considérait déjà les droits Mac Kenna et le *Safeguarding of Industries Act* de 1921 non plus tant comme un procédé de défense nationale que comme une aide apportée au commerce et un moyen d'assurer un plus grand nombre d'emplois aux travailleurs britanniques.

M. Bonar Law avait d'ailleurs pris l'engagement au cours des élections de ne pas changer le tarif douanier pendant la durée de la législature. M. Baldwin, qui lui succéda en 1923, accepta l'engagement de son prédécesseur de ne prendre aucune initiative protectionniste. Cependant, le nombre des chômeurs allait en augmentant et la reprise des affaires, tant de fois espérée, ne se produisait pas ; l'opposition accablait le ministère de ses critiques et blâmait son inertie. Au seuil d'un quatrième hiver de chômage,



M. Baldwin et ses collègues sentaient qu'il fallait essayer quelque remède nouveau plus sensible à l'opinion que des mesures à longue échéance. L'aile extrémiste du parti conservateur conseillait à M. Baldwin la solution protectionniste qui aurait au moins l'avantage d'une mesure positive.

Le Premier Ministre qui s'était, jusqu'alors, appuyé sur les éléments modérés du parti, se rallia à cette idée. Il avait d'ailleurs pour Chancelier de l'Echiquier M. Neville Chamberlain, fils du grand homme d'Etat et, comme son père, protectionniste ardent. Une conférence impériale se réunissait le 1<sup>er</sup> Octobre à Londres et M. Baldwin, pour faciliter une entente avec les Dominions, était prêt à laisser entrevoir que la politique douanière anglaise était sur le point de changer, et que l'adoption d'un régime préférentiel permettrait de conclure avec les Dominions une entente si désirée par beaucoup de conservateurs. Cependant, au sein du parti conservateur lui-même, l'opposition au protectionnisme était grande ; des membres influents tels que Lord Derby, le marquis de Salisbury, le duc de Devonshire et Lord Robert Cecil, étaient profondément attachés au libre-échange. De nombreuses circonscriptions considérées comme les fiefs des conservateurs restaient indiscutablement fidèles au libéralisme économique. On était également loin de s'entendre sur l'orientation à donner au régime nouveau de protection douanière : les agriculteurs demandaient l'établissement de droits sur le thé et la viande, les industriels protectionnistes réclamaient la protection

des produits manufacturés mais la libre entrée des produits alimentaires ; quant aux partisans d'une entente avec les Dominions, leur désir était de voir imposer les denrées alimentaires d'origine étrangère au profit de celles provenant de l'Empire Britannique.

De telles divergences n'étaient pas faites pour faciliter la tâche du Premier Ministre. Le Congrès unioniste qui s'était réuni à Plymouth en fin Octobre s'était d'ailleurs efforcé de l'empêcher de soulever une question aussi gênante et aussi dangereuse pour la cohésion et l'avenir politique du parti. Ce fut donc contre le gré des conservateurs eux-mêmes et sous sa propre responsabilité que M. Baldwin partit en guerre contre le libre-échange. Il ne pouvait cependant soutenir devant la Chambre présente alors un projet conforme à ses vues. Il était en effet lié par l'engagement pris aux élections de 1922 par son prédécesseur M. Bonar Law. Il se vit donc obligé de procéder à la dissolution d'une Chambre où son parti disposait d'une majorité de 80 voix et de courir le risque d'une campagne électorale.

Les élections furent fixées au 6 Décembre 1923 et M. Baldwin se présenta devant le pays avec un programme protectionniste hâtivement élaboré, sans unité, et contraire aux vues de beaucoup de ses partisans : les agriculteurs protestaient contre la taxation des produits manufacturés, les industriels contre celle des denrées alimentaires, ce qui augmentait leur prix de revient ; quant à la masse des consommateurs, elle était hostile à tout établissement

de tarifs qui aurait pour but une élévation du coût de la vie.

Malgré toutes ces difficultés, M. Baldwin s'efforça de convaincre le corps électoral que la protection était le seul moyen de maintenir le niveau de vie élevé de l'ouvrier et de mettre un terme au chômage. Pour ne pas s'aliéner trop d'électeurs, il se montra disposé à renoncer à la taxation de certains produits alimentaires essentiels : le blé, la viande, le beurre et le fromage. Sa principale préoccupation était d'ailleurs de venir en aide au commerce britannique si durement éprouvé et de lui garantir au moins le marché métropolitain puisqu'il ne pouvait arriver à reconquérir ses anciens débouchés étrangers.

Même ainsi conçu, le plan protectionniste ne contenta personne et ce ne fut pas sans appréhension que le parti conservateur se rendit à la bataille électorale.

Par contre, le parti libéral se félicitait d'une initiative qui allait lui rendre à la fois son unité et son programme d'autrefois. Comme au temps de Cobden il redevenait le champion du libre-échange. Le groupe Coalitionniste de M. Lloyd George se trouvait par suite de cette divergence d'opinion complètement détaché de la majorité unioniste et son rapprochement avec le groupe Asquith, resté indépendant, ne pouvait manquer de se réaliser. Il eut lieu, en effet quelques jours avant les élections.

Quant au parti travailliste, sans peut-être montrer le même enthousiasme pour le libre-échange, il repoussa cependant catégoriquement tout program-

me de protection douanière qui aurait pour but d'augmenter le prix de la vie, en proclamant hautement qu'il apportait d'autres remèdes pour mettre un terme au chômage. Il y avait bien, assurément, quelques Trade Unions dont les membres souffraient cruellement de la concurrence étrangère. Pour ceux-ci, la protection douanière aurait été le point de départ d'une très sensible augmentation de salaire ; mais l'union autour d'un programme commun fit taire ces réclamations protectionnistes et le *Labour party* adopta un programme unique en faveur du libre-échange.

Les électeurs, le 6 décembre 1923, se prononcèrent en grande majorité pour la politique de liberté économique qui était celle de l'Angleterre depuis un siècle. Les conservateurs, sans perdre beaucoup de voix, perdirent cependant de nombreux sièges et la majorité passa à l'opposition libre-échangiste. Le pays avait donc refusé à M. Baldwin le mandat qu'il sollicitait pour essayer de remédier au chômage par la protection douanière. Le Ministère conservateur fut mis en minorité le 21 Janvier 1924 et le pouvoir passa au Ministère travailliste de M. Mac Donald, s'appuyant sur le parti libéral et, par conséquent, entièrement acquis aux idées de libéralisme économique.

Le Ministère Mac Donald supprima purement et simplement tous les droits qui avaient été établis au cours des législatures antérieures. Malgré les protestations énergiques des conservateurs, les droits Mac

Kenna eux-mêmes ne trouvèrent pas grâce devant le libre-échangeisme intégral de la nouvelle majorité.

Aux élections de Novembre 1924 qui eurent lieu après la chute du Cabinet Mac Donald, les conservateurs ne persistèrent pas dans la voie qui avait assuré leur défaite l'année précédente. Si M. Baldwin réclamait encore une protection douanière, elle était, certes, très limitée : « Tandis qu'un tarif général ne fait pas partie de notre programme, disait-il dans son discours électoral, nous sommes disposés à protéger le travail et le niveau de vie de notre peuple dans toute industrie active où ils sont mis en péril par la concurrence étrangère déloyale en appliquant le *Safeguarding of Industries Act* ou des mesures analogues. »

Une majorité écrasante se prononça aux élections de Novembre 1924, en faveur des conservateurs. M. Baldwin revint au pouvoir et, le 1<sup>er</sup> Juillet 1925, lors de la discussion du Budget, M. Winston Churchill fit rétablir les droits abolis par le ministère travailliste. La procédure permettant à une industrie l'octroi d'une protection n'en resta pas moins très compliquée. L'application de la loi fut donc très limitée, trop limitée même au gré de beaucoup de membres du parti conservateur.

En effet, devant la persistance du chômage, un nouveau courant se dessinait en faveur du protectionnisme. En 1925, une pétition fut faite par un groupe de députés conservateurs pour demander au Gouvernement de reprendre la question de la sauvegarde et de revenir sur ses engagements de 1924.



Cette pétition proposait la simplification de la procédure permettant à une industrie de demander le bénéfice de la protection : il suffirait de prouver que les effets de cet avantage seraient de diminuer le chômage. La pétition demandait en outre que le bénéfice de la sauvegarde fut immédiatement accordé à la métallurgie après une enquête rapide d'une commission du *Board of Trade*. M. Baldwin repoussa cette demande dont l'objet lui parut incompatible avec ses engagements électoraux, tout en déclarant qu'il ne manquerait pas, le cas échéant, de venir en aide à l'industrie intéressée, par d'autres mesures.

Une nouvelle pétition signée de deux cents membres conservateurs et reproduisant ces demandes lui fut également adressée en Juillet 1928. Le Premier Ministre l'accueillit par un refus pur et simple, conformément à sa déclaration antérieure. En aucun cas il ne voulait revenir sur ses engagements de 1924, il espérait d'ailleurs que l'appui financier accordé aux compagnies de chemins de fer à partir de 1929 serait de nature à apporter une aide appréciable à l'industrie métallurgique par la réduction des tarifs de transports.

Si modérée qu'ait été la politique de sauvegarde du Cabinet conservateur, elle ne manquait pas cependant de soulever les protestations des travaillistes et des libéraux. M. Snowden disait aux Communes le 28 Avril 1925 : « Je tiens à faire cette déclaration au sujet de ces droits et particulièrement en ce qui concerne la prolongation de ce que l'on appelle les droits Mac Kenna et j'espère que les industries qui

bénéficient d'une protection temporaire grâce à ces droits tiendront compte de ce que nous disons, dès le moment où nous aurons le pouvoir, nous rapporterons ces droits que des députés proposent maintenant de rétablir. »

M. Mac Donald disait également aux Communes le 2 Juillet 1929 : « On doit bien comprendre qu'en aucun cas nous ne renouvellerons ces droits s'ils subsistent jusqu'à la fin de la durée prévue et nous nous réservons le droit de les annuler avant qu'ils prennent fin s'il paraît possible ou utile de le faire. »

Cependant, le *Labour party* constatait la nécessité de protéger le commerce britannique contre l'importation de produits manufacturés provenant de pays où les salaires étaient plus bas et les heures de travail plus longues. Avant les élections de 1929, les travaillistes recommandaient dans ce but les mesures suivantes : d'abord la conclusion de conventions pour régler le montant des salaires et la durée du travail, ensuite la prohibition d'importation pour les marchandises produites sous des conditions contre lesquelles le peuple anglais ne pouvait lutter sans abaisser son niveau de vie. Ce programme était exposé le 4 Octobre 1928 à la conférence du *Labour party* à Birmingham, par M. Mac Donald. « La Conférence de Genève, disait-il, expose la doctrine socialiste fondamentale. D'après elle, un commerce plus libre et des échanges internationaux seraient préférables pour toutes les nations. Le seul moyen

par lequel le travail britannique pourra continuer à assurer un niveau de vie plus élevé et concurrencer le travail étranger moins rétribué, c'est par l'entente internationale grâce à des unions commerciales, des politiques ouvrières, des gouvernements ouvriers dans ce pays et à l'étranger. Lorsque nous verrons des exemples manifestes de marchandises *sweated*, produites dans des conditions contre lesquelles le peuple anglais ne peut lutter sans abaisser son niveau de vie, le remède n'est pas la sauvegarde, mais la prohibition à l'entrée de telles marchandises. »

Quant au parti libéral, son intransigeance en matière de libéralisme économique n'avait pas changé. A son avis (1) « la protection ne peut fournir une aide là où cette aide est utile, c'est-à-dire, pour les industries d'exportation. En outre, toute aide qui peut être apportée peut seulement l'être au dépens d'une réduction du niveau de vie général. La protection signifie une augmentation du coût de la vie, et c'est seulement un moyen détourné de réduire le salaire réel. La sauvegarde c'est la protection de la mauvaise production au dépens du reste de la communauté. Le *standard of life* doit dépendre en dernier lieu de la bonne production parce que c'est la seule chose dont il peut dépendre. »

Aux élections de Mai 1929, travaillistes et libéraux se posèrent donc à nouveau en défenseurs d'un libre-échange intégral. Par contre, le parti conser-

(1) *We can conquer Unemployment*, page 62.

vateur se montrant moins prudent qu'aux élections de 1924, proposa aux électeurs l'extension des mesures de sauvegarde déjà existantes. Nous trouvons l'exposé de ce nouveau programme dans le discours électoral (1) de M. Stanley Baldwin. « En premier lieu, dit-il, nous allons hâter fermement notre politique d'aide aux industries spéciales. Le pays a suivi avec le plus profond intérêt le progrès et les effets de la sauvegarde. Peu de gens sont intéressés par la réclame, ils veulent juger d'après les résultats pratiques. Les résultats des droits qui ont été établis sont déjà manifestes. Non seulement le travail a augmenté dans chacune des industries protégées, mais le charbon, l'acier, la mécanique, la construction, les transports et d'autres industries ont profité des ordres reçus et du travail créé.

« Les emplois ainsi procurés directement ou indirectement ont donné du travail à des milliers d'hommes, ont augmenté leur pouvoir d'achat et ont ainsi bénéficié du commerce de répartition. Dans bien des cas on a réduit les prix parce que le coût de production a baissé par suite de l'augmentation de l'extraction. Les exportations dans toutes les catégories des articles taxés ont réellement augmenté. La bonne production a été encouragée ; de nouveaux capitaux ont été employés ; de nouvelles usines ont été bâties et des usines déjà existantes ont été agrandies. Cette expérience a convaincu beaucoup de gens

(1) Mai 1929.

de la sagesse de notre politique. Nos adversaires y ont constamment fait obstacle et se sont engagés à y mettre fin, ce qui privera des milliers d'hommes de leur travail. Nous, au contraire, nous sommes décidés à la continuer. Nous nous sommes engagés aux dernières élections à ne pas établir de taxe de protection sur les denrées alimentaires et de tarif général. Nous avons tenu cet engagement et nous le renouvelons. Mais, dans les limites de cet engagement, nous prétendons que l'on ne doit empêcher aucune industrie productive, importante ou non, de présenter sa demande pour l'octroi d'un droit protecteur à un tribunal impartial qui jugera chaque cas selon les mérites de l'industrie et fournira les recommandations en conséquence, »

La consultation électorale ne fut pas favorable aux conservateurs qui retombèrent dans l'opposition. La majorité appartient donc de nouveau aux partisans du libre-échange.

Le parti conservateur cependant maintient dans l'ensemble sa volonté de réclamer une politique de protection douanière. Une motion unioniste déposée aux Communes le 5 Février 1930 par le Major Colville le proclamait nettement : « La Chambre, dit-elle, considère avec une grave appréhension la situation actuelle des industries lourdes qui sont déprimées et la carence du Gouvernement de Sa Majesté devant les mesures effectives qu'il y aurait lieu de prendre pour les aider ; elle presse le Gouvernement de Sa Majesté de consacrer à ce problème une



attention immédiate et d'apporter à ces industries qui souffrent d'une concurrence étrangère injuste, l'occasion de prouver la nécessité d'une mesure de protection douanière qui assurera leur renaissance et contribuera d'une façon importante à la solution du problème du chômage. »

La motion fut repoussée. Cependant, quelque temps après, lors de la discussion du budget, le 14 Avril, M. Snowden fit savoir que, malgré ses déclarations électorales, le Ministère travailliste se voyait contraint pour des raisons financières de maintenir les droits Mac Kenna et les droits sur les soieries. Quant aux autres droits, il les laisserait courir jusqu'à leur expiration mais ne les renouvellerait pas.

Certes les droits Mac Kenna et les droits sur les soieries rapportaient annuellement au Trésor l'appoint sérieux de près de £ 10.000.000 et c'était là une raison suffisante pour justifier leur maintien, mais on peut penser en outre que M. Snowden ne fut pas insensible aux réclamations des industries intéressées et à celles des ouvriers que l'annulation de ces droits risquait de contraindre au chômage. Le Ministère travailliste n'était du reste pas sans savoir que l'idée d'une protection douanière gagnait du terrain en Angleterre.

La politique nouvelle que les conservateurs faconnaient si laborieusement n'était certes pas sans provoquer des dissensions profondes dans leur propre parti mais elle avait, aux yeux de tous, l'avantage d'une méthode qui n'avait pas encore été es-

sayée et qui pouvait faire prendre une orientation vraiment nouvelle à la vie économique si durement atteinte par le fléau du chômage. Les conservateurs allaient d'ailleurs sur ce point remporter une victoire qui, pour n'être que partielle, n'allait pas moins fortifier leur croyance en l'efficacité d'un régime de protection.

Une intéressante bataille électorale eut lieu le 27 Mai à Nottingham, centre de l'industrie dentellière pour pourvoir au remplacement du député conservateur de cette circonscription qui avait donné sa démission. Or, conformément aux déclarations de M. Snowden, le droit protégeant les dentelles, qui arrivait à expiration le 1<sup>er</sup> Juillet, ne serait pas renouvelé. Trois candidats se présentèrent, un libéral et un travailliste, partisans de la politique ministérielle et un conservateur protectionniste. Le scrutin proclama la victoire du candidat conservateur. Ses adversaires ne recueillirent qu'un nombre de voix très sensiblement inférieur à celui qu'ils avaient eu lors des élections générales. Les électeurs avaient voté plus pour la sauvegarde que pour le parti politique.

L'opinion anglaise semblait d'ailleurs se détacher de plus en plus du libre-échange, tout au moins du libre-échange intégral. A la même époque, un fait significatif allait souligner encore le succès rencontré dans le monde des affaires par la politique conservatrice. A Manchester, citadelle du libre-échange, la Chambre de Commerce avait décidé de soumettre à ses membres, un referendum sur la politique fiscale du pays. Une majorité de près de trois

contre un se prononça contre le libre-échange en faveur d'un régime de protection plus ou moins étendu. Quelque temps après, à Leeds, la même expérience eut lieu et donna les mêmes résultats. Une majorité écrasante se prononça contre le libre-échange.

La presse même indiquait ce changement de l'opinion : « Libre-échange, disait un article de M. Garvin (1), veut dire échanger librement des marchandises et il entraîne naturellement une concurrence faite dans des conditions justes et égales. Or, à la lumière de cette définition nous nous apercevons que nous ne jouissons nullement de nos jours du libre échange. Presque tous les pays du monde pratiquent actuellement, plus que jamais auparavant, une discrimination qui n'est pas à l'avantage de la main-d'œuvre et des produits britanniques. Les 4/5<sup>e</sup> de l'opinion publique anglaise ont maintenant été guéris à tout jamais de leur impression que les importations libres, sans échanges libres, sont avantageuses. La majorité écrasante du peuple pense enfin qu'il est grand temps de changer le système actuel en y apportant des modifications draconiennes ».

Certains membres du parti travailliste sentaient eux aussi la nécessité d'assurer une protection au commerce. Sir Oswald Mosley, le 28 mai 1930, lors d'un débat aux Communes, proclamait la nécessité, en attendant qu'un nouveau système économique

(1) Paru dans l'*Observer* (libéral indépendant) du 14 Juillet 1930.

permette à l'ensemble de la population de trouver du travail, d'assurer la protection du marché intérieur. Son système consistait non dans l'établissement de tarifs mais dans la création « d'import boards » (bureaux d'importations) chargés de préserver l'industrie de la fluctuation des prix mondiaux.

On voit donc que malgré les protestations des libres-échangistes qui proclament bien haut que dans les pays protégés par des barrières douanières la situation n'est pas meilleure qu'en Angleterre et que la durée du travail y est plus longue et les salaires plus bas, l'idée de sauvegarde tend à se répandre dans l'opinion anglaise. M. Baldwin a d'ailleurs déclaré plusieurs fois qu'aux prochaines élections il demanderait au peuple anglais de lui permettre l'établissement d'un protectionnisme général et non plus d'une sauvegarde limitée par une foule de restrictions. Selon le leader conservateur, la protection est le seul remède positif que l'on peut employer à l'heure actuelle pour lutter contre le chômage et la décadence du commerce britannique. Grâce à la sauvegarde, nous dit M. Baldwin (1), on réservera le marché intérieur à la surproduction nationale. On protégera l'industrie pendant qu'elle procède à la rationalisation et l'on possèdera ainsi un moyen de représailles contre les pays qui élèvent leurs tarifs contre les marchandises anglaises.

(1) Discours prononcé au Coliseum le 5 Février 1930.

Etant donné le courant d'opinion qui s'est dessiné depuis 1929, en faveur d'un régime de protection douanière on peut donc penser qu'une telle politique rencontrera un accueil plus favorable qu'autrefois auprès du peuple anglais qui ne semble plus maintenant considérer le libre-échange comme un article de foi.



## CHAPITRE X

### LES ACCORDS COMMERCIAUX ET ECONOMIQUES

La question des accords économiques et commerciaux est étroitement liée à celle du protectionnisme dont nous avons parlé dans le chapitre précédent. Presque toujours un accord commercial entre deux pays nécessite, en effet, des concessions mutuelles sur les tarifs douaniers. La condition préalable à la conclusion de ces accords c'est donc que les pays intéressés aient adopté un régime protecteur. Il est, d'autre part, évident qu'une entente économique entre deux pays est de nature à favoriser le développement réciproque de leur industrie et par conséquent apte à amener une diminution du chômage.

Signalons dès maintenant que si tous les partis politiques anglais se sont toujours montrés favorables à la conclusion des accords économiques, leur réalisation s'est invariablement heurtée au principe du libre échange, et que ce principe empêche la Grande Bretagne d'accorder des avantages spéciaux aux pays qui seraient de leur côté disposés à lui faire des concessions.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le parti conservateur semble cependant se rallier aujourd'hui à une politique nouvelle qui donnerait à l'Angleterre la possibilité de fournir une contrepartie aux pays qui consentiraient à réduire leurs tarifs douaniers en faveur de ses produits.

### « L'EMPIRE TRADE »

De toutes les tentatives faites par l'Angleterre pour la conclusion d'accords économiques, la plus intéressante est assurément celle qui a eu pour but de développer le commerce impérial. Cette question intimement liée au problème du chômage a fait l'objet d'une polémique ardente entre les partis politiques anglais ; elle passionne encore aujourd'hui l'opinion publique.

L'idée d'un Empire plus ou moins fermé et économiquement indépendant du reste du monde n'est pas récente : Disraëli y avait déjà pensé et cette politique fut également préconisée par la « Fair Trade League » avec Randolph Churchill en 1885. Mais c'est surtout en 1903 que l'idée se précisa avec le programme impérialiste et protectionniste de Joseph Chamberlain lequel visait à faire de l'Empire une unité économique aussi autonome que possible, en réservant par préférence le marché anglais aux denrées coloniales et les marchés coloniaux aux produits manufacturés de la métropole. Pour favoriser les

Dominions, Joseph Chamberlain proposait donc l'établissement de droits d'entrée sur le blé et la viande provenant des pays étrangers. Le peuple anglais refusa cependant d'accorder à Joseph Chamberlain le mandat qu'il sollicitait pour la mise en application de son programme. Les élections de 1906 qui eurent lieu principalement sur cette question envoyèrent aux Communes une majorité libérale profondément attachée au libre échange. Il fallut attendre jusqu'en 1919 pour voir la métropole accorder une préférence sur quelques produits, au reste de l'Empire.

Certains Dominions protégés par des tarifs douaniers accordaient déjà depuis longtemps un régime préférentiel à la métropole mais jamais la Grande Bretagne, fidèle à sa politique de libre échange intégral, n'avait répondu par des mesures de réciprocité. Les conservateurs ne l'avaient jamais osé et les libéraux avaient toujours déclaré la chose inadmissible. La guerre avait quelque peu modifié cette opinion : la mère patrie devait se montrer reconnaissante à l'égard des Dominions qui l'avaient aidée dans la lutte, d'autre part les principes émis par la conférence de Paris permettaient un protectionnisme tout au moins limité ; M. Austen Chamberlain, fils de Joseph Chamberlain, put donc sans grande opposition, introduire une préférence à l'égard des Dominions dans le budget de 1919. Au point de vue pratique, cette mesure était sans grande valeur car elle portait seulement sur des articles d'importance secondaire (thé, café, cacao, sucre, fruits secs, pendules et

montres, automobiles, cycles, instruments de musique). Cependant son adoption était d'une grande importance. On battait en brèche le vieux principe d'un libre échange intégral et cette mesure pouvait être le prélude d'un programme plus complet de préférence impériale.

L'opinion publique après les difficultés du ravitaillement pendant la guerre commençait assurément à comprendre l'utilité d'une entente avec le reste de l'Empire, cependant le peuple se refusait à consentir tout sacrifice sérieux qui aurait pu avoir des répercussions fâcheuses sur le bon marché de son alimentation. La majorité des membres du parti conservateur, cependant, ralliée au principe d'une étroite unité économique avec l'Empire, se trouvait arrêtée dans la réalisation de cet accord par l'attachement tenace du peuple anglais à un régime de liberté économique. Le *Labour Party* et le parti libéral n'étaient pas, eux non plus, hostiles au principe d'une collaboration avec les Dominions mais ce principe restait pour eux purement théorique, puisque fermement attachés au libre échange, ils n'étaient décidés à n'accorder aucun avantage en retour de ceux qu'ils demandaient au reste de l'Empire.

C'est dans cette atmosphère que s'ouvrit en Octobre 1923 la Conférence Impériale et la Conférence économique qui lui était adjointe. Les représentants des Dominions demandèrent nettement à la métropole d'établir des tarifs protecteurs sur le blé et la viande afin de réserver par préférence son marché aux produits de l'Empire. Le Ministre conservateur

M. Bonar Law se trouva donc pris entre le protectionnisme réclamé par les Dominions et la résistance du consommateur anglais fermement résolu à défendre le bon marché des produits alimentaires. M. Bonar Law, très prudemment, se retrancha derrière les engagements qu'il avait pris lors des élections, de ne pas modifier le régime douanier pendant la durée de la législature. La grande majorité de son parti approuva cette sage politique, seul un groupe représenté par M. Chamberlain et par Lord Beaverbrook se rallia au principe d'une politique impériale protectionniste.

Après la démission de M. Bonar Law son successeur, M. Baldwin se montra plus enclin à suivre les conseils du groupe conservateur impérialiste et à donner quelques satisfactions aux Dominions. Il se trouvait cependant lié par l'engagement de son prédécesseur, il ne put donc accorder aux Dominions les avantages qu'il eût souhaité. Il ne lui fut possible d'étendre la préférence que toutes les fois qu'elle portait sur des articles secondaires, mais il fut contraint de la refuser toutes les fois qu'elle eut porté sur des articles intéressant particulièrement les Dominions. C'est ainsi que le gouvernement conservateur proposa au Parlement la transformation en exemption totale de la simple préférence déjà existante sur divers fruits secs, l'accroissement, par réduction du droit appliqué aux colonies, de la préférence existant sur le tabac et les vins et l'établissement enfin d'une préférence nouvelle par la création avec exemption pour les Dominions et Colonies de droits sur tous les fruits



secs ou en conserve, sur les pommes fraîches, les conserves de saumons, homards et crabes, le miel et les jus de fruits. Le Gouvernement demanderait en outre au Parlement la consolidation pour dix ans, de la préférence existante sur le sucre, dans la mesure où le droit applicable aux étrangers ne serait pas abaissé au-dessous du droit colonial.

Ce programme ne parvint à satisfaire ni les Dominions, ni les consommateurs britanniques. Les Dominions trouvèrent cette préférence tout à fait insuffisante. Quant à l'opinion anglaise, elle s'émut de voir s'étendre la protection des produits alimentaires.

Le premier Ministre se ralliant à une politique de sauvegarde et décidé par conséquent à revenir sur les engagements électoraux de son prédécesseur, fut obligé, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, de présenter son nouveau programme au corps électoral. L'opinion anglaise en rejetant le protectionnisme condamna du même coup un régime de préférence impériale ; et le Ministère Mac Donald, qui succéda au Gouvernement conservateur, n'admit une politique d'entente impériale, qu'autant qu'elle n'impliquait pas l'établissement de tarifs protecteurs. Lorsque, le 17 juin 1924, M. Baldwin devenu le leader de l'opposition, présenta aux Communes l'établissement de droits préférentiels par certains produits coloniaux (fruits secs, tabac, vins et sucre) ces mesures furent repoussées par la très grande majorité des libéraux et des travaillistes. En outre, la nouvelle Chambre, en abolissant les droits mis fin du même coup à toute préférence impériale.

Lorsqu'après la chute du Cabinet Mac Donald les conservateurs revinrent au pouvoir ils se trouvèrent à nouveau liés par leurs engagements électoraux et ils ne purent que rétablir les préférences supprimées par le Ministère travailliste. Le 6 Mars 1925 à l'instigation du Gouvernement conservateur, un comité économique impérial constitué par les gouvernements de la Grande Bretagne, des Dominions, de l'Inde, des Colonies et des Protectorats fut chargé « d'examiner la possibilité d'améliorer les méthodes commerciales relatives à la préparation et à l'organisation dans le Royaume Uni du marché des denrées alimentaires produites dans les pays d'outre-mer de l'Empire, en vue de favoriser les intérêts des producteurs et des consommateurs ». Cette commission ne pouvait faire œuvre utile puisque le Gouvernement se refusait à accorder une protection douanière aux produits de l'Empire. Elle se borna à préconiser, pour lutter contre la concurrence étrangère, le choix volontaire des consommateurs anglais. Pour faciliter ce choix elle recommandait l'apposition sur les produits de l'Empire britannique d'une indication d'origine. Le Ministère Baldwin créa en outre « l'Empire Marketing Board », destiné à favoriser les relations commerciales impériales. Mais toutes ces mesures n'étaient pas suffisantes pour inciter les Dominions à accorder aux produits manufacturés anglais les avantages douaniers susceptibles d'assurer à l'industrie anglaise si déprimée, les débouchés dont elle avait tellement besoin.

Comme nous l'avons vu dans le précédent cha-

pitre le parti conservateur considérait toutefois de plus en plus la sauvegarde comme le meilleur moyen de venir en aide à l'industrie et d'assurer aux travailleurs britanniques les emplois dont ils avaient besoin. Il se ralliait en même temps au principe d'une préférence impériale plus étendue et, lors des élections de 1929, il demanda au corps électoral de lui laisser une liberté d'action plus grande à ce sujet. Malgré sa défaite, il persista dans cette voie et semble aujourd'hui avoir rallié à sa cause une grande partie de l'opinion publique anglaise et la majorité du monde des affaires.

Quelle est donc actuellement la thèse conservatrice au sujet de l'utilité d'une préférence impériale pour lutter contre le chômage ? Nous la trouvons exposée dans une publication du parti unioniste de juillet 1930 intitulée : « How a United Empire Trade will benefit British workers » (Comment l'union commerciale de l'Empire profitera aux travailleurs britanniques (1). Cette publication rappelle la nécessité d'une entente impériale si l'on veut résoudre les difficultés économiques de l'heure présente, fournir du travail aux ouvriers et maintenir leur niveau de vie.

« Quand le parti conservateur reviendra au pouvoir il s'efforcera de conférer avec les Dominions pour que le développement économique et commercial de l'Empire soit discuté sous tous ses aspects librement et sans restrictions. Notre intention c'est que les parties à la Conférence puissent négocier

(1) Page 27.

cier pleinement et librement en vue de créer une politique favorable au commerce de tout l'Empire.

« Le principal objet de telles négociations serait d'assurer si possible, des préférences importantes pour les produits manufacturés de l'Empire dans les divers marchés anglais et de favoriser les intérêts de l'agriculture à la fois directement et indirectement en augmentant le pouvoir d'achat du marché national. Comme condition de cet accord, les Dominions seraient requis d'admettre nos marchandises sur leurs marchés à un taux de droit qui serait plus bas que les taxes perçues sur les marchandises de même nature provenant des pays étrangers. D'un tel accord résulterait l'augmentation de la demande des produits britanniques, l'accroissement du travail des manufactures et par conséquent une diminution du chômage.

« En retour les Dominions seraient en droit de recevoir des avantages réciproques sur le marché britannique. Comme leurs principales exportations consistent en diverses sortes de denrées alimentaires pour lesquelles ils ont à faire face à la concurrence des pays étrangers, tout avantage qui serait institué au bénéfice mutuel de ce pays et de l'Empire nécessiterait probablement l'établissement de quelques droits sur les produits alimentaires provenant de ces concurrents étrangers. Les négociations avec les Dominions détermineraient les articles sur lesquels des droits seraient réclamés et la nature des avantages réciproques que les Dominions offriraient en échange.

Quand les accords seraient établis à la suite de ces pourparlers, M. Baldwin propose qu'ils soient d'abord soumis au peuple de ce pays afin qu'il puisse juger par lui-même si l'accord lui est réellement avantageux. C'est pourquoi d'après cette proposition les taxes sur les produits alimentaires constitueraient seulement la compensation offerte par ce pays en retour d'avantages importants à son commerce et à son industrie. De telles taxes seraient imposées seulement sur les denrées alimentaires étrangères et non sur celles de l'Empire et elles ne seraient imposées que si le peuple lui-même les accepte ».

Le parti conservateur se déclare en outre partisan de diverses mesures tendant à accroître les relations interimpériales ; c'est ce qui constitue la seconde partie de son programme d'entente avec l'Empire.

« La seconde partie de la politique conservatrice pour le développement du commerce impérial (1) porte sur les méthodes destinées à assurer une meilleure organisation et une plus grande coopération entre les industries des diverses parties de l'Empire.

« En esquissant cette partie de sa politique dans un discours du 5 février 1930, M. Baldwin proposa que des accords soient conclus en vue d'unions, de cartels, d'ententes commerciales auxquels l'industrie est déjà familiarisée.

« Il proposa en premier lieu que des conférences

(1) *How a United Empire will benefit British Workers*, page 28.



entre représentants des industries d'élites telles que le coton, l'acier et la laine, établissent un accord sur les points suivants :

« a) Les genres et les types de production que les industries des Dominions devraient fabriquer pour leurs propres marchés ;

« b) les genres et les types que les fabricants anglais devraient vendre sur les marchés d'outre-mer ;

« c) l'accommodement de la sauvegarde et des préférences naturelles pour venir en aide à de tels accords ;

« d) les conventions pour l'aide de l'industrie britannique à l'industrie des Dominions par des conseils techniques, un soutien financier, du travail qualifié, des recherches en commun et l'adoption de types uniformes à travers l'Empire ;

« e) les organisations coopératives de vente sur les marchés d'exportation.

« C'est là une extension du courtage commercial déjà organisée par beaucoup d'industries sur le marché métropolitain. Ce serait pour le courtage qualifié, une publicité permanente et un service utile ; il serait en outre assisté par nos commissaires commerciaux et notre service commercial diplomatique.

« Une telle union d'intérêts industriels garantirait un contrôle systématique sur les matières premières dont beaucoup sont utiles à l'Empire.

« Cela assurerait à l'industrie de l'Empire, lorsqu'elle serait organisée sur cette base, une puissance suffisante pour concurrencer au moins sur un pied d'égalité les cartels et les combinaisons commerciales d'Amérique et d'Europe.

« Sous de telles conditions en passant des traités concernant le commerce impérial, les gouvernements de l'Empire pourraient agir de concert, comme gardiens d'une unité économique.

« Cette situation était habilement résumée par Sir Robert Horne M. P. (député conservateur) dans un discours prononcé le 26 mars 1930 :

« Si l'Empire Britannique était une unité économique, nous n'aurions rien à envier aux Etats-Unis ni pour l'étendue de notre marché, ni pour sa capacité à absorber nos produits. Nos territoires sont plus vastes, nos possibilités plus grandes, nos ressources plus riches et notre capacité à nous fournir nous-mêmes de denrées alimentaires et de matières premières est reconnue unique parmi tous les peuples du monde. Cependant nous sommes si mal organisés que sur 2.200.000.000 de marchandises importées par les marchés de l'Empire, seulement 900 millions proviennent des pays situés dans l'Empire. »

« Telle est donc la politique conservatrice destinée à développer et à organiser le commerce à l'intérieur de l'Empire et ainsi à augmenter les exportations des produits manufacturés et à fournir du travail à nos chômeurs.

« M. Stanley Baldwin, dans un discours pronon-

cé en novembre 1929, définit cette politique dans les termes suivants : « Nous reconnaissons que notre devoir est de préserver et de garantir nos marchés...  
« Où ? En Europe il y a une diminution de notre commerce. L'Europe comprend plus de pays qu'il n'en existait avant la guerre, protégée par d'avantage de tarifs. Notre pourcentage de commerce avec l'Europe (nos exportations), est moindre qu'avant la guerre. Le grand marché des Etats-Unis est de plus en plus protégé par des tarifs croissant d'année en année. Les seuls marchés en extension dans le monde, les seuls marchés dans lesquels nous pouvons prendre part à cette extension sans nous emparer de la part des autres, c'est l'Empire et l'Empire c'est le nouveau monde...

« Notre progrès dépend de notre possibilité de grouper l'Empire des Dominions et les Colonies dans une union éternelle et indestructible en vue de la production, de la consommation, de la répartition du maintien et du développement de ceux qui, grâce à la providence, habitent à l'intérieur des frontières de notre *Commonwealth*. »

Telle est la thèse actuelle du parti conservateur qui s'est efforcé de la répandre dans l'opinion anglaise. Il y a été considérablement aidé par la campagne de Lord Beaverbrook dont il est nécessaire de dire quelques mots.

Venu du Canada pendant la guerre, après avoir gagné une immense fortune, Lord Beaverbrook dispose en Angleterre d'un des plus grands journaux populaires. Ses idées sont simples et conformes dans

l'ensemble à la politique conservatrice sur cette question bien qu'il soit resté indépendant de tout parti politique. L'Empire britannique, pense Lord Beaverbrook, forme un tout qui se suffit à lui-même. Il détient à travers ses immenses étendues assez de richesses minérales ou végétales pour se passer de tout secours étranger. Mais ses ressources sont disséminées au hasard, en abondance dans certains endroits, en déficit dans d'autres. Il suffit donc d'en assurer une meilleure répartition. Mais pour cela elles doivent circuler librement et à moindres frais. Il est donc nécessaire de les affranchir de toute taxe et de réaliser ainsi le libre-échange impérial. Par contre il devrait exister une importante barrière douanière autour de l'Empire.

Jusqu'au début de la campagne entreprise par Lord Beaverbrook (Septembre 1929) tous les partis politiques anglais, même les conservateurs tenaient pour un dogme infaillible la nécessité de ne pas toucher à la nourriture du pays. Lui, au contraire a commencé par affirmer comme une vérité fondamentale et comme base de l'accord avec le reste de l'Empire qu'il fallait taxer les produits alimentaires étrangers qui actuellement arrivaient en franchise dans le Royaume-Uni.

Telles étaient, au début du moins, les idées de Lord Beaverbrook. En vue de faciliter la réalisation pratique de son plan, il se vit contraint ensuite d'admettre quelques exceptions au libre-échangisme impérial. Il admit qu'une sauvegarde devait subsister pour protéger les industries « clefs » des Dominions.

Puis il admit enfin que les Dominions pourraient protéger les industries importantes.

Pour reprendre ses idées, Lord Beaverbrook n'a pas à proprement parlé, fondé un parti nouveau. En fondant « l'United Empire Party » il a fait appel à tous les hommes de bonne volonté de quelque côté qu'ils viennent, mais il est certain qu'il a désormais rallié à ses idées la grande majorité du parti conservateur tandis qu'il a trouvé très peu d'adeptes dans les rangs libéraux et travaillistes.

Nous allons maintenant voir quelle est d'ailleurs l'opinion actuelle des deux autres partis sur la possibilité de conclure une entente économique avec les Dominions.

Nous avons vu que les Dominions ne voulaient consentir à des concessions importantes en faveur de la Grande-Bretagne qu'en raison des avantages que celle-ci lui accorderait à l'aide d'une préférence douanière. Or, toute préférence douanière suppose l'existence d'un tarif protecteur et nous savons quelle est à ce sujet l'opinion des libéraux et des travaillistes. Il est donc logique que pour ces partis une entente économique avec les Dominions soit une chose irréalisable. Ils désireraient assurément obtenir des Dominions protectionnistes une préférence douanière mais, par suite du libre-échangeisme intégral auquel ils sont ralliés ils se mettent dans l'impossibilité de fournir une contre-partie.

Voici d'ailleurs ce que dit au sujet du commerce



avec l'Empire le « Report » of Liberal Industrial Inquiry (1) :

« On prétend souvent que par une politique avisée de développement impérial nous trouverions à l'intérieur de l'Empire britannique la pleine compensation de nos pertes commerciales dans le reste du monde. Et il est certainement vrai qu'une extension des marchés de l'Empire est plus avantageuse pour nous qu'un autre développement ailleurs parce que les populations de l'Empire achètent une quantité plus grande de nos produits par tête d'habitants que les populations correspondantes des autres parties du monde.

« Faire tout ce qui est en notre pouvoir pour encourager le développement des ressources de l'Empire c'est donc autant notre intérêt que notre devoir, selon les responsabilités que nous avons assumées. Mais il est nécessaire de se garder de toute exagération. L'opinion citée dans la première phrase de ce chapitre est en fait une dangereuse surestimation. Quelqu'important que soient les marchés de l'Empire, leur capacité pour toute absorption plus grande de produits anglais est arrêtée dans le cas des Dominions par leur population limitée et dans le cas de l'Inde et de l'Afrique par leur pouvoir d'achat peu élevé par tête d'habitant. Pour ces raisons, notre commerce avec l'Empire constitue seulement un peu plus du tiers de notre commerce extérieur...

(1) Page 367.

« Par suite de cette situation, il est donc inconcevable que l'Empire puisse se développer sur une échelle si grande et si rapide qu'il puisse contrebalancer tout sérieux et prompt déclin dans ses 2/3 de notre commerce avec le reste du monde. Ceci resterait vrai même sous un système de libre-échange complet à l'intérieur de l'Empire. C'est encore plus vrai par suite de la décision des Dominions et de l'Inde de poursuivre une politique leur permettant de se suffire à eux-mêmes et de bâtir leurs propres manufactures à l'abri d'une barrière douanière qui (dans le cas des Dominions) est seulement un peu moins élevée contre nous que contre nos rivaux étrangers.

« Mettre sa confiance dans le relèvement de notre situation commerciale, que ce soit entièrement ou même surtout grâce au Développement de l'Empire, ce serait donc encourir un désappointement ; et une politique qui voudrait élever résolument des barrières contre notre commerce avec le reste du monde en vue d'augmenter notre commerce avec l'Empire ne serait pas seulement ruineuse pour nous-mêmes, ce serait en outre, en nous appauvrissant, nous mettre hors d'état de contribuer autant que nous le pouvons autrement au développement de l'Empire. »

Au cours d'un débat aux Communes du 29 Janvier 1930, M. Lloyd George, s'il se déclarait partisan d'une collaboration économique avec les Dominions rejetait nettement le programme proposé par le parti conservateur lors de cette même séance.

En réponse à un argument de M. Remer (député conservateur), citant la bienfaisante protection douanière qui favorisait le commerce de la France avec ses colonies, M. Lloyd George déclarait :

« Si nous n'avions que le commerce extérieur de la France, la moitié de notre population mourrait de faim. Si l'Angleterre ne possédait que la population de la France, il n'y aurait pas de chômage. Mais la France a 187 habitants au mille carré, l'Allemagne 348 et la Grande-Bretagne 468. Le problème est tout différent : la moitié de la population française vit sur son sol. Si la Grande-Bretagne changeait avec la France, si on donnait à la Grande-Bretagne le commerce français et à la France le commerce anglais, ce n'est pas 1.500.000 chômeurs que l'on trouverait en Grande-Bretagne, mais 10 millions au moins. »

« Le réel danger d'un projet comme celui-là, qui fait appel à la fois au protectionnisme et au libre-échange, poursuivait M. Lloyd George, en parlant du projet conservateur, c'est qu'il nous éloigne de l'examen de nos difficultés réelles. Il nous amène à des controverses qui éloignent l'esprit de la notion des choses importantes, le développement réel des ressources du pays et l'amélioration réelle de sa production. Nous possédons des avantages naturels qu'aucun pays au monde ne possède et je n'ai aucune crainte pour l'avenir bien que nous devions faire vivre une population supérieure de plus du double à celle de la France. Nous avons l'avantage du climat, de la race, du charbon près de nos ports.

Mais si nous voulons nous tirer de nos difficultés présentes, nous devons agir, concentrer nos efforts à la réorganisation du pays et, surtout nous attacher aux réalités et rejeter les fantaisies. »

On voit que le parti libéral est nettement hostile à une étroite entente économique impériale, parce qu'elle obligerait le pays à recourir à la protection douanière.

Le parti travailliste, lui aussi, s'est rallié à cette idée. Puisqu'un libre-échange impérial obligerait le pays à taxer les produits alimentaires étrangers et qu'il en résulterait ainsi une augmentation du prix de la vie pour la classe ouvrière, il faut rejeter cette politique. Signalons cependant que l'opinion des Trades Unions n'est pas unanime à ce point de vue. Certaines Trade Unions protectionnistes se déclarent favorables à un régime de préférence impérial. La doctrine générale du *Labour party* n'en est pas moins restée contraire à l'idée de toute préférence en faveur du reste de l'Empire.

C'est donc un ministère libre-échangiste soutenu par une majorité libre-échangiste qui a pris part à la Conférence Impériale réunie à Londres le 1<sup>er</sup> Octobre 1930. Si les Dominions ont, dans l'ensemble, repoussé le principe d'un complet libre-échange impérial, qu'ils ont déclaré mauvais, impossible, impraticable et de nature à aller à l'encontre de buts que l'on se proposait, ils se sont ralliés à un système de préférences douanières basé sur une réciprocité de la part de la Métropole.

Les idées libre-échangistes du Ministère Mac

Donald et de la majorité parlementaire actuelle ont empêché la Conférence d'aboutir à des résultats importants ; cependant M. Baldwin, au nom du parti conservateur, a fait connaître son désir de soumettre au peuple un programme protectionniste destiné à permettre une entente économique avec le reste de l'Empire. Le retour au pouvoir d'un Gouvernement conservateur pourrait donc amener un changement complet dans la politique impériale de la Grande-Bretagne. Il n'en est pas moins vrai qu'une étroite union impériale demeure une chose difficile. Il s'agit en effet de pays dispersés dans toutes les parties du monde et dont beaucoup ont acquis une indépendance politique incontestable et une indépendance économique absolue. Leur attitude à la Conférence de 1930 a bien montré qu'ils n'étaient disposés à faire des concessions à la métropole qu'en rapport des avantages qu'elle pourrait leur accorder. La Grande-Bretagne n'est donc pas actuellement, quel que soit le parti au pouvoir, en droit d'espérer la conclusion d'un accord dont elle serait la seule bénéficiaire en relevant son commerce et en fournissant du travail à ses chômeurs.

### *Les Relations Economiques avec la Russie*

Avant la guerre, la Russie constituait, pour l'Angleterre, un vaste marché absorbant ses produits manufacturés et un immense grenier où elle puisait une bonne part des denrées alimentaires dont elle



avait besoin et tout particulièrement le blé. La situation politique et économique de la Russie d'après-guerre où un gouvernement révolutionnaire répudia les dettes contractées par son prédécesseur, mit fin aux bonnes relations commerciales qu'unissaient les deux pays. Il en est résulté une perturbation indéniable dans l'industrie anglaise qui, par suite de la crise mondiale, n'a pu trouver rapidement des débouchés susceptibles de remplacer le marché russe.

En présence de cette situation le *Labour party* a proclamé la nécessité pour remédier au chômage de reprendre avec la Russie les relations politiques qui permettraient, en venant à son aide et en concluant avec elle des accords commerciaux, de redonner au commerce anglais ses anciens débouchés.

Le Ministère de coalition de M. Lloyd George, bien que sans enthousiasme, s'efforça de renouer les relations avec la Russie des Soviets. Mais le Ministère conservateur de M. Bonar Law s'y montra nettement hostile. A une délégation de sans-travail venue lui demander à Glasgow, en Décembre 1922, quelles mesures il comptait prendre pour venir en aide aux chômeurs, il leur avait déclaré à ce sujet : « Je ne partage pas les vues de l'ancien gouvernement qui croyait devoir se mêler aux affaires intérieures de la Russie. Nous ne nous y sommes peut-être que trop longtemps mêlés. Que le Gouvernement des Soviets donne quelques raisons de confiance aux gens qui sont prêts à lui faire confiance et les affaires reprendront en masse. »

Cette politique changea du tout au tout avec l'arrivée au pouvoir du Ministère Mac Donald. Quelques jours après sa formation, le Gouvernement travailliste fit une reconnaissance sans conditions, de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques et quelques semaines plus tard, des négociations eurent lieu à Londres pour la conclusion d'un traité entre les deux gouvernements.

Ces négociations aboutirent en Août 1924 à un accord comprenant un traité de Commerce et un traité général. En vertu de ce dernier traité, le Gouvernement anglais consentait un emprunt à la Russie comme contrepartie de l'accord commercial et de quelques vagues promesses d'indemnisation faites aux créanciers de la Russie Tzariste.

Ce traité souleva les protestations des conservateurs, des libéraux et même de certains membres du *Labour party* et, le 8 Octobre, le Ministre qui soutenait le projet aux Communes fut abandonné des libéraux et renversé par une écrasante majorité.

Le Gouvernement conservateur de M. Baldwin rompit toutes relations avec la Russie, malgré les protestations du *Labour party* et même celles du parti libéral. Ce dernier, s'il se refusait à accorder des emprunts aux Soviets, était cependant partisan de renouer avec la Russie des relations commerciales qu'il estimait de nature à remédier utilement au chômage.

Le retour au pouvoir d'un gouvernement travailliste en 1929 amena une reprise des relations avec la Russie. Le 5 Février 1930, les Communes votè-

rent d'ailleurs une motion présentée par Miss Wilkinson et ainsi conçue : « La Chambre, considérant la gravité du chômage dans ce pays, particulièrement dans les industries lourdes, et la nécessité impérative d'ouvrir de nouveaux marchés aux produits britanniques, estime que le Gouvernement devrait étudier avec grand soin tous les moyens destinés à augmenter le commerce avec la République Soviétique russe et que, afin de donner à ce commerce une base solide, un accord commercial soit conclu très prochainement entre les deux pays. »

De nombreuses négociations eurent d'ailleurs lieu dans ce but entre le gouvernement travailliste et les Soviets.

Comme le fait remarquer le parti conservateur (1), le commerce avec la Russie est cependant assez minime (1.100.000 £ d'exportation pendant le premier quart 1930) et toujours pour l'Angleterre les importations dépassent les exportations. La politique du parti conservateur est donc restée hostile à toute entente avec les Soviets : Il considère comme sans valeur l'aide que le marché russe actuel peut apporter au commerce anglais, et il juge toute entente avec les Soviets dangereuse, comme étant de nature à favoriser leur propagande révolutionnaire.



## CHAPITRE XI

### LA POLITIQUE EXTERIEURE ET LE CHOMAGE

Il est évident que toute perturbation dans la situation politique internationale peut entraîner des changements dans les relations commerciales du monde entier.

De nombreux politiciens anglais n'allaient donc pas manquer de dire que le chômage était pour une bonne part dû aux transformations politiques de l'Europe et tout particulièrement à certaines clauses du traité de Versailles.

Le *Labour party* et le parti libéral n'ont cessé de proclamer que le retour à une politique de paix est le seul moyen de sortir de la crise dont souffre l'Angleterre. Pour eux une politique de paix consiste surtout en l'abandon de certains des avantages que les traités ont reconnu aux vainqueurs de la guerre. A leur avis, les lourdes sommes que l'Allemagne doit payer à titre de réparations sont de nature à empêcher son relèvement et par conséquent à priver la Grande Bretagne d'un de ses plus précieux clients.

Dès le début de la crise, les libéraux, les travailistes, et même beaucoup de conservateurs n'ont donc



plus considéré l'Allemagne comme un ancien concurrent, dont le relèvement pouvait être dangereux, mais seulement comme un client que les indemnités de guerre empêchaient d'acheter les produits anglais. Pour retrouver les conditions d'avant guerre il fallait reconstituer l'équilibre européen en relevant l'Allemagne qui en était la pièce maîtresse.

Dès janvier 1921, une commission mixte chargée par le Comité parlementaire du Congrès des Trade Unions et par le Comité exécutif du *Labour Party* d'étudier la question du chômage, déclarait qu'une application du traité de paix, dans un esprit permettant de hâter le relèvement des anciens adversaires, et la reprise des relations normales avec eux étaient nécessaires pour mettre fin au fléau du chômage. M. Frank Hodges, secrétaire de la fédération des mineurs, attirait l'attention de son parti sur le sort de sa propre corporation, victime du traité de paix, qui oblige l'Allemagne à fournir à la France plus de charbon que celle-ci n'en importait autrefois à l'Angleterre.

Selon les libéraux également, il fallait remanier de fond en comble les traités qui, par leurs clauses économiques, comme par leurs clauses territoriales (le traité de paix a créé de nouveaux Etats farouchement protectionnistes), ont bouleversé tous les courants d'affaires anciens, empêchant les clients de l'Angleterre de continuer à acheter ses produits. Au cours d'un débat aux Communes, le 1<sup>er</sup> décembre 1922, M. Mac Donald reprochait au Gouvernement la politique qu'il poursuivait, d'accord avec la

France, et qui, en empêchant le relèvement de l'Allemagne ruinait le marché européen. M. Trevelyan (ancien libéral passé au socialisme) demandait la répudiation, de la plus grande partie du traité de Versailles. M. Snowden estimait que, même si l'Allemagne pouvait payer, l'Angleterre n'y trouverait pas son avantage et qu'elle ferait mieux d'en abandonner l'espoir. Ce qui était nécessaire, c'était de rétablir la paix en Europe et rendre toute guerre impossible. Lors du même débat, les libéraux firent chorus avec les travaillistes : M. Asquith et Sir John Simon dénoncèrent avec autant de vigueur que les membres du *Labour Party* la politique des réparations et des dettes de guerre et ce qu'ils appelaient l'esprit de revanche de la France. Depuis l'armistice, disait M. Asquith, il n'y a eu, au point de vue économique, qu'une désorganisation progressive. Sur l'Europe continuent de planer les spectres des dettes et des réparations. Si l'on veut rétablir l'équilibre économique, il faut savoir renoncer à des créances irrecevables.

A ces critiques, M. Bonar Law répondit que tous les partis avaient leur responsabilité dans les réparations exigées de l'Allemagne. L'Angleterre devait-elle renoncer à toutes ses créances en gardant toutes ses dettes ? Il considérait comme juste que la France touche des réparations pour ses usines et ses mines détruites par la guerre. Enfin, il trouvait paradoxal de dire que l'Allemagne ne parvenait à payer ses indemnités qu'en concurrençant l'Angleterre à bas prix. Cela revenait à dire qu'un pays à qui l'on im-

pose une lourde charge est sûr de battre tous ses concurrents. De l'avis du Ministre conservateur, il ne fallait donc pas voir dans l'exécution du traité de paix la cause de la crise présente.

Il y avait donc divergence d'opinions entre les conservateurs d'une part, les libéraux et les travail-listes d'autre part, tant qu'il fut question du principe seul des réparations. Cependant l'occupation de la Ruhr par les Français et les Belges souleva les protestations unanimes de tous les partis. Au dire de la presse britannique, les affaires reprenaient au moment où les Français occupèrent la Ruhr et sans cette occupation la crise économique ne serait pas demeurée aussi grave et le chômage aussi étendu. M. Baldwin déclarait à la Chambre des Communes le 2 août 1923 :

« La cause directe du manque de travail c'est l'appauvrissement du monde par suite duquel il est devenu difficile pour les peuples comme pour les individus de trouver de quoi payer les marchandises dont ils ont besoin. Ce qu'il est vrai de dire c'est que l'occupation de la Ruhr commence maintenant à faire sentir son effet comme dans le commerce mondial ; plus elle se prolongera, plus cet effet se fera sentir fortement et grièvement ».

De nouveau, le 15 novembre 1923, le Premier Ministre disait à ce sujet : « Un changement s'est produit au cours de la précédente année qui tient avant tout aux événements de la Ruhr et à la répercussion de ces événements sur la situation économique de l'Allemagne. Le rétablissement de l'Europe

se trouve retardé pour des années et nous avons à faire face à une situation bien pire que celle d'il y a un an. Si tous les marchés où nous avons l'habitude de vendre nous demeuraient ouverts, nous ne souffririons pas du chômage au point où nous en souffrons ».

Cette hostilité du Gouvernement anglais a beaucoup hâté l'évacuation de la Ruhr et même celle de la rive gauche du Rhin.

Les Ministères travaillistes de 1924 et 1929 ont également fait tous leurs efforts pour obtenir la réduction des réparations et des indemnités de guerre. Ils ont obtenu plusieurs fois gain de cause, mais il ne semble pas cependant que le redressement économique de l'Allemagne ait amené parallèlement une diminution du chômage britannique.





## CONCLUSION



## CONCLUSION

Dans la présente étude on s'est efforcé de montrer les divergences d'opinions entre chacun des partis sur les divers remèdes qu'ils ont proposé contre le chômage. En effet, il est peu de ces mesures qui n'aient été conseillées avec des modalités diverses par tous les partis à la fois. On peut cependant, en dégager comme conclusion à ce qui précède, une orientation générale de la politique de chacun des partis dans la lutte contre le chômage.

C'est au parti conservateur qu'appartient en Grande Bretagne, comme partout ailleurs, la tâche ingrate de s'en tenir aux solutions de bon sens. Pour vaincre le chômage, ce parti a toujours fait appel à l'effort personnel sans lequel les efforts de l'Etat ne peuvent servir à rien.

Le Gouvernement doit se préoccuper d'une bonne répartition de la population ouvrière en organisant l'émigration, la rééducation des ouvriers et leur transfert et en s'efforçant d'assurer le maintien et même le retour des travailleurs à la terre. C'est en outre un devoir d'humanité de venir en aide aux chômeurs : l'assistance publique devra distribuer des secours raisonnables aux sans-travail ne possédant pas des moyens de subsistance et ne touchant pas d'indemnité d'assurance ; mais, dans aucun cas, ces

secours ne devront se cumuler avec les indemnités d'assurance et atteindre les salaires des travailleurs les moins payés de la région, car il est nécessaire de conserver à l'ouvrier le goût du travail. Quant à l'assurance chômage, elle doit rester réellement une assurance payant ses indemnités à l'aide des primes reçues. Elle ne doit pas devenir une mesure d'assistance fonctionnant grâce aux subventions du Trésor public. L'assuré ne doit donc avoir le droit de toucher des indemnités qu'en fonction des primes qu'il aura versées et toute personne n'ayant pas versé de primes ne doit pas avoir le droit de toucher un secours provenant de l'assurance. L'Etat, pour venir en aide aux chômeurs, peut décider également l'entreprise de certains travaux publics, mais ces travaux doivent revêtir un caractère d'utilité incontestable. On ne doit pas entreprendre des travaux parfaitement inutiles dans le seul but de venir en aide aux chômeurs.

De l'avis du parti conservateur, l'octroi des secours et l'entreprise de travaux publics sont à coup sûr, indispensables pour apporter une aide immédiate aux chômeurs, mais ce sont des palliatifs dangereux, sur lesquels il ne faut pas compter pour résoudre le problème du chômage. Le seul moyen de revenir à une situation normale est d'arriver à reconquérir les marchés étrangers que l'Angleterre a perdus depuis la guerre et de protéger le marché intérieur contre la concurrence étrangère. L'industrie anglaise a besoin d'une réorganisation, c'est à l'Etat de la favoriser par une politique sage et rassurante

pour les affaires, par ces subventions à l'industrie et par une diminution des impôts écrasants qui pèsent sur le pays. Mais si l'Etat peut favoriser l'industrie, il doit surtout éviter une intervention brutale qui ne ferait qu'accroître le marasme des affaires. Le parti conservateur rejette par principe toute mainmise de l'Etat sur l'industrie, et tout projet de nationalisation. La réduction du coût de production, si nécessaire pour permettre l'exportation, doit être obtenue par la libre réorganisation de l'industrie et par l'accroissement du rendement de l'ouvrier ; cependant elle ne doit pas être recherchée à l'aide de la réduction des salaires qui ferait baisser le niveau d'existence des travailleurs.

Pour défendre ce niveau de vie de l'ouvrier anglais, plus élevé que celui du travailleur du continent, il est nécessaire de protéger le marché intérieur contre la concurrence « déloyale » de certains pays étrangers où les salaires sont plus bas et la durée de travail plus longue. On protégera donc le marché anglais à l'aide d'un tarif douanier. Ce sera à la fois un moyen de représailles et la condition nécessaire d'une réciprocité en matière d'accords commerciaux. C'est la sauvegarde qui constitue aujourd'hui pour le parti conservateur le remède immédiat le plus important pour lutter contre le chômage. Une protection douanière permettra en outre de fournir aux Dominions les avantages qu'ils demandaient en retour de ceux qu'ils accordent à la Métropole. On pourra ainsi établir une étroite collaboration entre tous les pays de l'Empire pour le plus grand bien du commerce anglais.



Si nous passons maintenant au parti libéral, nous voyons que ses directives ont considérablement varié selon qu'il s'est trouvé l'allié des conservateurs ou celui du *Labour Party*. Pendant la durée du ministère de coalition sa politique du chômage fut très sensiblement celle du parti unioniste à l'exception peut être de la minorité des libéraux restés indépendants. Depuis la réconciliation des coalitionnistes et des indépendants et son alliance avec le parti travailliste, le parti libéral, sous l'impulsion de M. Lloyd George, a adopté une formule presque étatiste. Comme le *Labour Party*, il estime que c'est l'Etat qui doit fournir du travail aux chômeurs ou leur assurer des moyens d'existence. Une seule divergence fondamentale existe donc entre la doctrine libérale et la doctrine travailliste, c'est que pour résoudre le problème du chômage, la première reconnaît tout au moins la nécessité d'une direction privée de l'industrie tandis que les travaillistes, pour arriver à ce résultat, veulent substituer la propriété publique à l'entreprise individuelle.

D'après les libéraux, le moyen que possède l'Etat pour venir en aide aux chômeurs, et suppléer ainsi à l'industrie privée défaillante, est très simple. Il suffit d'entreprendre un vaste programme de travaux publics, qui tout en fournissant une occupation immédiate à la majeure partie des chômeurs, donnera à l'industrie anglaise un regain d'activité tel qu'elle puisse reprendre sa place dans le commerce mondial. Grâce à une taxe sur les améliorations et les plus values et à un emprunt justifié par l'accroissement du patrimoine national résultant de l'exécution du

programme, ces projets n'ajouteraient « pas un penny aux impôts nationaux ou locaux ». Ce programme dont on a déjà longuement parlé comprend la construction de routes, de ponts, de logements ouvriers, le développement du téléphone, de l'électricité, du reboisement, du drainage, etc...

A cela il faut en outre joindre une politique internationale, d'apaisement et de bonne volonté, permettant aux pays étrangers l'adoption d'une politique libre échangiste à l'exemple de la Grande Bretagne. Les libéraux se refusent énergiquement à toute taxe douanière et par conséquent à toute politique de préférence impériale. Ils estiment qu'un libre échange sans restrictions est le seul moyen pour le commerce britannique de se créer les débouchés qui lui sont nécessaires. De meilleures communications résultant de l'exécution du programme de travaux publics et les effets de la rationalisation de l'industrie réalisée avec l'aide de l'Etat assureront au commerce anglais des moyens suffisants pour lutter contre la concurrence étrangère.

Enfin, pour secourir les chômeurs, en attendant qu'un emploi leur soit procuré, il faut réorganiser l'assurance chômage en la déchargeant de l'indemnisation de risques incompatibles avec son bon fonctionnement. Il convient également de développer dans ce but le système d'assistance. Enfin, il faut assurer une meilleure répartition de la main d'œuvre ouvrière en assistant l'émigration et en procédant à la réduction et au transfert des sans-travail à l'intérieur du pays.

Plus encore que l'attitude des libéraux, celle du *Labour Party* a considérablement varié au cours des dernières années. La doctrine du *Labour Party* est loin des timides applications qu'en ont faite les deux ministères Mac Donald. Il faut d'ailleurs reconnaître que ne disposant pas d'une majorité travailliste à la Chambre, ils ont dû compter sur le soutien libéral et ont été ainsi obligés de suivre une politique beaucoup plus libérale que socialiste. Ceci a d'ailleurs amené de nombreuses divergences de vues au sein du parti lui-même. Ayant déjà exposé au cours de cette étude les diverses mesures préconisées par les gouvernements, les organisations ou les membres du *Labour party*, nous nous contenterons de résumer ses tendances dominantes.

En doctrine, tout au moins, les travaillistes considèrent qu'il n'y a pas de remède possible au chômage sous un régime d'entreprise privée. C'est le capitalisme qui, en effet, est directement responsable du chômage. Le seul remède radical à la crise actuelle est donc la rationalisation des moyens de production qui permettrait à l'Etat de répartir les emplois entre tous les travailleurs. Toutes les autres mesures que l'on peut prendre en dehors de celle-ci pour lutter contre le chômage ne constituent que des palliatifs souvent nécessaires, mais incapables d'arrêter un fléau qui tient au régime même de la propriété privée.

Il est cependant des mesures qu'il faut prendre pour apporter une aide immédiate aux chômeurs. Il faut étendre le système de l'assurance et permettre

à tous les sans-travail de réclamer les secours qui leur sont nécessaires. L'Etat a le devoir de procurer un emploi à l'ouvrier ou sinon d'assurer sa subsistance. L'allocation de chômage doit donc constituer un « droit » pour l'ouvrier et ne pas dépendre de l'arbitraire des pouvoirs publics. L'assistance doit être réorganisée sur une base nationale et ne plus reposer sur les fonds locaux ou régionaux.

En attendant qu'un régime de propriété collective ait remplacé le régime capitaliste actuel, il existe cependant des moyens capables d'atténuer le chômage. L'Etat favorisera la bonne répartition des ouvriers, grâce à l'émigration (qui ne doit être encouragée que si elle assure à l'émigrant des conditions de vie au moins égales à celles de la métropole), à la rééducation et au transfert des ouvriers à l'intérieur du pays. Des travaux publics seront entrepris pour éviter la décéance morale et physique de l'ouvrier tout en lui assurant une juste rétribution. La période de crise ne peut en effet justifier aucune baisse des salaires ni aucune diminution du niveau de vie des travailleurs. Les hauts salaires permettent aux ouvriers de dépenser et par conséquent d'aider ainsi à la reprise des affaires. On ne doit pas également, en alléguant la nécessité d'un plus haut rendement pour diminuer le coût de production, augmenter la durée du travail de l'ouvrier ; on doit, au contraire, réduire son temps de travail, ce qui permettra d'employer plus de monde.

Pour lutter contre la concurrence étrangère l'industrie a besoin d'une réorganisation qui devrait

s'effectuer sous le contrôle et par la volonté de l'Etat. L'Etat a le devoir de venir en aide à l'industrie, mais il doit écarter tout régime protecteur qui accroîtrait le prix de la vie, et il doit s'efforcer en outre, par une sage politique internationale, d'assurer le maintien de la paix et d'amener les pays étrangers à abaisser et même à faire disparaître complètement leurs tarifs douaniers.

Disons enfin quelques mots de la politique communiste, si toutefois on peut dire qu'en Angleterre ce parti a eu une politique du chômage. Ses vues sur la question ont surtout consisté à se féliciter d'un mal qui risque de compromettre gravement l'organisation de la société bourgeoise. Il s'est borné à réclamer des secours nettement exagérés en faveur des chômeurs, en espérant (1) exploiter la crise du chômage pour saper les finances publiques et contraindre ainsi le Parlement, soit à se lancer dans des dépenses intolérables, soit à prendre en main la direction de l'industrie par l'intermédiaire d'élus des organisations ouvrières, ce qui établirait un régime en tous points semblable à celui des Soviets Russes. Du succès d'une telle entreprise dépendrait l'avènement du communisme en Grande-Bretagne. Il faut cependant signaler que la classe ouvrière anglaise, malgré la dure épreuve qu'elle traverse à l'heure actuelle, se montre nettement réfractaire au communisme et ne semble pas permettre la réalisation de tels espoirs.

(1) Comme le dit une notre Reuter reproduite dans le *Daily Telegraph* du 1<sup>er</sup> octobre 1921.





L'exposé de ces doctrines, même en excluant celle du communisme dont l'importance est minime en Angleterre, montre qu'il existe dans ce pays des divergences profondes, entre les diverses conceptions politiques, sur la façon de résoudre le problème du chômage. Cependant, nous avons vu que les trois principaux partis, au cours des différentes législatures, ont proposé des projets très voisins les uns des autres. N'y aurait-il donc pas, en dépit de leurs oppositions de doctrine, un terrain d'entente possible, leur permettant de mettre sur pied un programme commun destiné à améliorer la situation pénible dont souffre l'Angleterre ?

Jusqu'à présent, cette union n'a pu se réaliser. Elle fut cependant tentée par M. Ramsay Mac Donald qui, au cours d'un débat aux Communes le 8 Juin 1930, se ralliant à l'idée de M. Lloyd George, proposa l'examen du problème en dehors de toute idée de parti. Il demandait de réunir en une conférence les représentants des trois partis avec un entourage d'experts sous la direction de Sir John Anderson, secrétaire général du ministère de l'intérieur, « de manière à mettre en commun toutes les idées et chercher à arriver à un accord permettant de faire passer des mesures législatives urgentes sans obstruction ni délai. Tous les renseignements seraient apportés à la Conférence ; mais les décisions finales resteraient l'apanage du Gouvernement ». M. Lloyd George ac-

cepta avec enthousiasme l'offre de M. Ramsay Mac Donald, mais le parti conservateur déclina la proposition du Premier ministre travailliste. Il était, en effet, évident que, dans son intérêt électoral, le parti conservateur ne devait pas participer à une conférence dont les résultats ne pouvaient lui donner satisfaction. Il préférerait garder un programme distinct qui aurait l'attrait de la nouveauté aux prochaines élections. De plus, comme M. Chamberlain l'a déclaré au cours du débat sur le chômage, le parti conservateur préconise comme remède de base le protectionisme et la préférence impériale ; or, on pouvait considérer comme certain que la majorité de la Conférence s'opposerait à ces mesures. D'autre part, le parti conservateur y aurait été amené à définir clairement sa doctrine douanière, ce qui eût été dangereux pour l'union du parti, étant donné ses dissensions actuelles sur ce sujet.

Il semble donc que, tant que le chômage n'aura pas revêtu une forme plus dangereuse encore que celle de l'heure présente, une entente entre les trois partis soit difficile. La situation de l'Angleterre est, certes, critique, mais cependant les Anglais eux-mêmes ne paraissent pas en souffrir de façon exagérée. La masse des chômeurs ne reçoit assurément que des secours permettant un niveau d'existence très médiocre et l'ensemble du pays est accablé d'impôts, mais cependant, la vie continue au milieu du calme et dans une atmosphère de fausse sécurité.

L'Angleterre est, en effet, un pays qui ne vit pas seulement de ses exportations, mais aussi pour

une large part, de ce qu'on appelle des services. En 1913, les importations dépassaient les exportations de 133 livres sterling ; en 1926, l'excédent des importations était de 464 millions de livres. L'Angleterre a donc une balance commerciale déficitaire, et si l'on jugeait sa situation d'après cet indice, on pourrait penser qu'elle est dangereusement atteinte. Mais il faut tenir compte de l'ensemble de sa situation débitrice et créditrice dans le monde, c'est-à-dire à sa balance des comptes. On constate que le pourcentage des importations que les Anglais paient par des exportations, a été en diminuant. En 1913, 83 % des importations étaient payées par des exportations ; en 1926, ce pourcentage était seulement de 62,60 %. On pourrait donc penser que l'Angleterre se ruine ; or, il n'en est rien, grâce aux intérêts des sommes qu'elle a prêtées dans le monde, grâce au fret rapporté par sa marine, grâce à son rôle de courtier international, sa balance des comptes se chiffre par un excédent. Cet excédent va, certes, en diminuant, et ces dernières années ont même vu apparaître parfois un léger déficit, mais il n'en est pas moins vrai que, jusqu'à maintenant, l'Angleterre a conservé son équilibre économique. Certes, sa situation n'est plus ce qu'elle était autrefois, elle vit actuellement en partie de sa fortune acquise, et comme l'a dit M. Siegfried, dans un exposé fait au Comité National d'Etudes sociales et politiques, le 14 Mars 1927, « on pourrait la comparer à une vieille famille d'industriels dont l'usine principale périclité partiellement, mais qui a accumulé tellement d'argent et

qui l'a si bien placé, que son usine n'est plus la source principale de ses bénéfices et qu'au cas même où cette usine cesserait de lui donner d'excellents rendements, le placement des capitaux qu'elle a su investir lui fournirait de quoi vivre très largement ».

Il n'en est pas moins vrai que la crise actuelle, par suite même de son caractère permanent, est un phénomène redoutable qui risque de compromettre la paix sociale et l'avenir de la Nation. Tous les efforts tentés jusqu'ici pour mettre un terme à cette situation et au chômage qui en découle sont restés vains. Aucun des partis n'est parvenu à réduire le nombre des sans-travail de façon sensible. A quoi tient cet échec ? Principalement à ce que les produits britanniques sont trop chers. Les travaillistes surtout ne veulent pas se rendre compte de ce fait que ce ne sont pas les manufacturiers britanniques mais les acheteurs étrangers qui déterminent le taux des salaires par le prix auquel ils peuvent acheter ailleurs des produits semblables à ceux fabriqués en Angleterre. En effet, il n'a été tenté aucune adaptation des frais de production pour répondre aux bas salaires du continent et permettre d'établir des prix moins élevés pour l'exportation. « Ce défaut d'ajustement existe surtout (comme disait M. Samuel, secrétaire financier de la trésorerie en 1927-1929, dans un article publié dans un supplément commercial du *Times*, au début de Juillet 1930) dans les industries « abritées » (non concurrencées) tels que les transports, les services municipaux et d'utilité publique y compris l'électricité, le gaz et les eaux. Ces

services « abrités » contre la concurrence étrangère servent les métiers « non abrités » qui fabriquent les produits d'exportation et ont à lutter contre la concurrence étrangère. Ils font supporter de lourdes charges au commerce d'exportation. »

Une baisse des salaires, surtout dans les industries « abritées », serait donc nécessaire pour réduire le coût de production. Mais les Trade Unions se sont toujours formellement opposées à toute baisse de salaire et à tout changement dans les restrictions qu'elles ont établies pour la spécialisation et le mode d'emploi des ouvriers. Ces restrictions sont telles et les frais sont si élevés que des navires avariés ont été remorqués au continent, y ont été réparés et en sont revenus en moins de temps et à moins de frais que si les réparations avaient été faites en Angleterre. Dans les ateliers de constructions mécaniques, des ouvriers qualifiés, touchant des salaires très élevés, sont employés à surveiller une seule machine, alors que dans d'autres pays un simple manoeuvre surveille deux ou trois de ces machines. Il n'est donc pas étonnant que de telles pratiques fassent perdre beaucoup de contrats aux Anglais et accroissent par cela même le chômage. Les Trade Unions n'en persistent pas moins à soutenir que des salaires élevés ont pour effet d'augmenter le pouvoir d'achat de l'ouvrier et, partant, la consommation, ce qui amène l'emploi de plus d'ouvriers pour satisfaire à cette demande croissante. Cela pourrait être vrai dans un pays qui se suffirait à lui-même, étant protégé par un tarif prohibitif. Mais cela ne peut se soutenir



pour un pays comme l'Angleterre qui vit de son commerce avec l'étranger.

Les salaires actuels sont donc trop élevés pour le bien-être économique de l'Angleterre ; mais ce n'est pas la seule charge qui pèse sur le coût de la production. Les réformes sociales qui, dans certaines limites, sont nécessaires, semblent, en Angleterre, avoir réellement été poussées trop loin. L'argent retiré à l'industrie sous forme d'impôts pour être donné aux ouvriers sans travail a encore augmenté les charges qui pèsent sur le coût de la production. En faussant le système de l'assurance, excellent en lui-même pour porter secours aux ouvriers momentanément sans emploi, on a accru ces charges d'une façon considérable. La masse des impôts anglais directement ou indirectement vient donc s'ajouter aux prix des produits britanniques. Cela est vrai même pour l'impôt sur le revenu. Bien qu'il soit, en théorie, un impôt sur les bénéfices, il est évident que tout producteur tend à faire peser une partie de cet impôt sur le prix des marchandises, cherchant ainsi à se rembourser d'une partie de cette charge.

Signalons enfin qu'une des causes importantes de la cherté des produits anglais est la lenteur que mettent les industriels britanniques à s'adapter aux conditions modernes et à remplacer dans beaucoup d'industries un outillage désuet. Le remplacement du matériel est, en effet, très onéreux, et l'impôt absorbe une grande partie des capitaux que les industriels pourraient y consacrer. De plus, on risque, par une rationalisation hâtive, de priver un grand nom-

bre de travailleurs de leur emploi. Quoi qu'il en soit, si l'Angleterre veut reconquérir une partie des débouchés qu'elle a perdus, elle doit organiser sa production : les entreprises qui se font aujourd'hui concurrence, doivent s'unir, se moderniser et concentrer leur activité dans les usines et fabriques qui ont adopté les méthodes les plus modernes.

Les partis ont, certes, fait quelques efforts pour pousser l'industrie anglaise dans la voie de la rationalisation, mais ils se sont opposés à toute diminution des salaires. Quant à la fiscalité écrasante qui pèse aujourd'hui sur l'Angleterre, c'est bien le *Labour party* qui en est responsable. Les impôts croissent à mesure qu'augmentent les charges rendues nécessaires par le service des secours de chômage. C'est là un cercle vicieux dont il semble difficile de sortir. Toute élévation des impôts tend à une augmentation du chômage et toute augmentation du chômage nécessite un accroissement des taxes. Le parti conservateur, plus soucieux des réalités, semble bien s'en être rendu compte et il demande un allègement des charges fiscales.

La diminution du coût de production ne semble cependant pas être le seul moyen de réduire le chômage à des proportions normales. Ce résultat nécessiterait d'ailleurs un abaissement considérable du niveau de vie de l'ouvrier et nous avons vu que tous les partis, en principe, y sont hostiles. Ne pourrait-on pas chercher une solution de chômage dans la diminution de la population britannique ? Il est évident que le peuple anglais ne vit pas des ressources

de son sol et ne peut compter sur son marché intérieur pour absorber ses articles manufacturés. Il lui faut des débouchés à l'étranger où il puisse écouler les produits de son industrie et trouver les denrées alimentaires dont il a besoin. Au cours du siècle dernier, la population a pu croître continuellement, grâce à cette situation, mais elle a changé du tout au tout aujourd'hui : les pays qui achetaient les produits britanniques fabriquent eux-mêmes maintenant ces produits, et il n'est pas certain qu'un abaissement, même considérable de leurs prix, permît à l'Angleterre de retrouver ses anciens débouchés. Tous les pays du monde, à part la Grande-Bretagne, se sont, en effet, ralliés au protectionnisme, et ces pays ne manqueront pas de frapper de taxes douanières les produits anglais qui viendront concurrencer leur production nationale. Il semble donc qu'aujourd'hui, par suite des transformations économiques mondiales, l'Angleterre ne soit plus capable de nourrir la masse d'habitants qui sont concentrés sur son territoire. Une diminution de sa population deviendra donc une nécessité. Tous les partis politiques et particulièrement les conservateurs se sont bien efforcés de favoriser l'émigration, mais le peuple anglais qui, autrefois, fournissait un fort contingent d'émigrants vers le Nouveau Monde et les Colonies britanniques, semble se refuser nettement à quitter la Métropole. Bien que la population anglaise, déjà si nombreuse, tende encore à s'élever, l'Anglais persiste à rester dans son pays natal. Il estime, et peut-être avec raison, que, nulle part ail-

leurs dans le monde, il ne trouvera une existence aussi confortable que chez lui ; peut-être émigrerait-il vers les Dominions, mais les Dominions ne veulent plus d'émigrants ouvriers ; ils acceptent encore volontiers des agriculteurs, mais ils n'ont que faire des ouvriers de l'industrie que la Métropole pourrait leur envoyer. C'est donc là une situation difficile dont l'issue semble devoir être à longue échéance.

Il faut reconnaître, également, qu'étant donné la densité de la population actuelle de l'Angleterre, il ne lui suffira pas de réserver le marché intérieur à son commerce au moyen d'un tarif protecteur, pour procurer à son industrie les commandes en nombre suffisant pour fournir des emplois à la foule de ses chômeurs. L'adoption d'un régime de protection douanière semble cependant devoir apporter une aide efficace au commerce anglais en lui permettant d'user de représailles contre les nations étrangères qui, presque toutes, frappent les produits anglais de droits élevés, alors que leurs produits entrent en franchise sur le territoire britannique. Puisque l'Angleterre n'a pu convertir le monde au libre-échange, il semble qu'elle ait intérêt elle-même à y renoncer et à ne pas continuer à exposer son marché intérieur à la concurrence des pays dont les marchés sont protégés par tout un arsenal de taxes. L'adoption d'un régime de protection douanière permettrait en outre une entente avec les Dominions, qui pourrait être fort utile si l'existence de la population anglaise ne dépendait d'une façon aussi absolue de

ses relations commerciales avec tout le reste du monde. La conclusion d'une entente douanière établissant un marché fermé peut, en effet, convenir à des pays pouvant se suffire à eux-mêmes, mais il est douteux que l'Angleterre actuelle, même avec l'aide de tout son empire, puisse s'isoler du reste du monde.

Le chômage apparaît donc comme un mal profond et durable. Les remèdes qui sembleraient les plus efficaces nécessitent, de la part du peuple anglais, des sacrifices qu'aucun parti politique n'ose imposer. Ainsi, par suite de ses habitudes de vie qui grèvent lourdement ses prix de revient, la Grande-Bretagne se met dans l'impossibilité de lutter contre ses concurrents et de procurer à sa trop nombreuse population le travail qui lui est nécessaire.

Vu : *Le Doyen*,  
H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président*,  
PIROU.

Vu et permis d'imprimer :  
*Le Recteur de l'Académie de Paris*

S. CHARLÉTY.



## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages et Articles

- BENHAM (Frederic), traduit de l'anglais par Léonard Rist. — *Le chômage en Grande-Bretagne*. Revue d'économie politique. Mars-Avril 1931.
- BEVERIDGE (W.-H.). — *Unemployment a problem of industry* (1909 and 1930). Longmans Green and Co, London, New-York, Toronto 1930.
- CLAY (Henry). — *The post-war unemployment problem*. Macmillan and Co Limited. St Martin's street, London, 1930.
- LEGER (Augustin). — *Le chômage et l'occupation de la Ruhr*. Publié par la Société d'Informations et d'Etudes économiques, 282, Boulevard Saint-Germain, Paris 1923.
- PHILIP (André). — *L'Angleterre Moderne*. Cres et Cie, 21, rue Hautefeuille, Paris 1925.
- RUEFF. — *Les variations du chômage en Angleterre*. Revue Politique et Parlementaire.
- SIEGFRIED (André). — *L'Angleterre d'aujourd'hui, son évolution économique et politique*. Crès et Cie, 11 rue de Sèvres, Paris 1924.
- *La crise anglaise et l'orientation de la politique économique de l'Angleterre*. Exposé au Comité National d'Etudes Sociales et Politiques, 45, rue d'Ulm, Paris. 14 Mars 1927.
- *La crise de l'industrie britannique*. Revue de Paris, 114, avenue des Champs-Élysées. 1<sup>er</sup> Février 1931.
- *La crise britannique au XX<sup>e</sup> siècle*. Armand Colin, 103, Boulevard Saint-Michel. Paris 1931.
- *L'assurance chômage, cause du chômage permanent*. Revue Politique. Mars-Avril 1931.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL. — *Les remèdes au chômage*. Genève 1922.
- *La crise du chômage* (Etudes et Documents). Genève 1924.
- *Le problème du chômage en Grande-Bretagne* (Etudes et Documents). Genève 1924.
- *L'assurance-chômage*. Genève 1925.

- *Informations sociales*. Bulletins du Bureau International du Travail.
- INFORMATION PARLEMENTAIRE ETRANGÈRE. — Publication du service de la presse étrangère de la Chambre des Députés. Paris. Bulletins des années 1924 à 1931.
- SOCIÉTÉ D'ETUDES ET D'INFORMATIONS ECONOMIQUES. — 282, Boulevard Saint-Germain. Bulletins des années 1920 à 1931.
- REPORT OF THE MINISTRY OF LABOUR. — Printed and published by his Majesty's stationary office.  
To be purchased at Adastral House Kingsway, London, W. C. 2. Années 1929 et 1930.
- PARLIAMENTARY DEBATES. — *Official report House of Commons*. Printed and published by his Majesty's stationary office.  
To be purchased at Adastral House Kingsway, London, W. C. 2, Années 1919 à 1931.
- PARLIAMENTARY DEBATES. — *Official report House of Lords*. Printed and published by his Majesty's stationary office.  
To be purchased at Adastral House Kingsway, London, W. C. 2, Années 1919 à 1931.

### *Discours politiques et publications des partis*

- Discours de M. Stanley Baldwin pour les élections de 1924 et 1929. Published by the national Union of Conservative and Unionist Association. Palace Chambers Westminster S. W. I.
- Discours de M. Neville Chamberlain au Chrystal Palace. 20 Septembre 1930. Published by the National Union of Conservative and Unionist Association Palace Chambers Westminster, S. W. I.
- « Hints for speakers ». Published by the National Union of Conservative and Unionist Association. Palace Chambers Westminster, S. W. I.
- « How Empire Trade will benefit. British Workers ». Published by the National Union of Conservative and Unionist Association Palace Chambers, Westminster, S. W. I. Juillet 1930.
- « The case for safe-guarding ». Published by the National Union of Conservative and Unionist Association. Palace Chambers. Westminster, S. W. I., Mai 1930.
- « Summary of Political Events (1919-1924) ». Published by the National Union of Conservative and Unionist Association. Palace Chambers. Westminster, S. W. I., 1924.

« What Conservatives have done for British workers ? » Published by the National Union of Conservative and Unionist Association. Palace Chambers, Westminster, S. W. I. 1919.

### *Parti Libéral*

« Britains industrial future being the report of the liberal industrial inquiry ». Ernest Benn, limited, London, 1928.

« We can conquer unemployment ». Cassel and Co, Ltd. London E. C. 4. 1929.

« How to tackle unemployment » Cassel and Co, Ltd. London E. C. 4. 1930.

### *Parti Travailliste*

Discours de M. Mac Donald pour les élections de 1923.

Labour Bulletin. Edited by the Labour party research department. Années 1929 et 1930.



## TABLE DES MATIERES

### AVANT-PROPOS

---

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Chômage et Politique Anglaise ..... | 7 |
|-------------------------------------|---|

---

### PREMIÈRE PARTIE

#### LES PARTIS ET LE PROBLÈME DE LA POPULATION OUVRIÈRE

---

|                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE PREMIER. — L'Emigration .....                                                             | 25 |
| CHAPITRE II. — Le transfert des chômeurs à l'intérieur<br>du pays .....                            | 35 |
| CHAPITRE III. — La Rééducation et le placement des chô-<br>meurs .....                             | 47 |
| CHAPITRE IV. — La prolongation de la fréquentation sco-<br>laire. Retraite des ouvriers âgés ..... | 59 |
| CHAPITRE V. — Le retour à la terre et les moyens d'em-<br>pêcher l'exode rural .....               | 65 |
| CHAPITRE VI. — Mesures tendant à empêcher l'immigra-<br>tion des travailleurs étrangers .....      | 75 |

---

### DEUXIÈME PARTIE

#### LES PARTIS ET L'AIDE DIRECTE AUX CHÔMEURS

---

|                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE PREMIER. — L'assurance-chômage .....                                                         | 83  |
| CHAPITRE II. — L'assistance aux Chômeurs. La « Poor<br>Law » .....                                    | 153 |
| CHAPITRE III. — Les Travaux d'utilité publique entrepris<br>par l'Etat ou subventionnés par lui ..... | 167 |



### TROISIÈME PARTIE

#### LES PARTIS ET L'AIDE INDIRECTE AUX CHÔMEURS

---

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| L'Aide Indirecte aux Chômeurs .....                                                               | 217 |
| CHAPITRE PREMIER. — La Rationalisation .....                                                      | 221 |
| CHAPITRE II. — La nationalisation des moyens de production .....                                  | 239 |
| CHAPITRE III. — La politique des salaires.....                                                    | 249 |
| CHAPITRE IV. — La réduction du temps de travail.....                                              | 255 |
| CHAPITRE V. — Les crédits à l'industrie et à l'exportation .....                                  | 261 |
| CHAPITRE VI. — Les subventions accordées par l'Etat au commerce et à l'industrie. Le dumping..... | 265 |
| CHAPITRE VII. — Imposition et chômage .....                                                       | 269 |
| CHAPITRE VIII. — La politique monétaire et le chômage .....                                       | 277 |
| CHAPITRE IX. — Libre échange ou protection .....                                                  | 283 |
| CHAPITRE X. — Les accords économiques et commerciaux .....                                        | 305 |
| a) <i>L'Empire Trade</i> .....                                                                    | 306 |
| b) <i>Les relations économiques avec la Russie</i> .....                                          | 324 |
| CHAPITRE XI. — La Politique extérieure et le Chômage..                                            | 328 |
| CONCLUSION . . . . .                                                                              | 335 |
| BIBLIOGRAPHIE . . . . .                                                                           | 355 |







